

**Die staatliche Schutzpflicht vor
Straßenverkehrsgefahren als Grundlage der
landesrechtlichen Anerkennung von
Obergutachterstellen für die Beurteilung
der Fahreignung**

Dr. Ludwig Gehrman, Richter am Oberverwaltungsgericht a.D.

August 2005

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
I. Eignungsbeurteilungen von Kraftfahrern durch Begutachtungs- und Obergutachterstellen nach neuem und altem Fahrerlaubnisrecht	2
1. Medizinisch-psychologische Begutachtungen der Fahreignung nicht nur auf praktischer, sondern auch auf wissenschaftlicher Ebene erforderlich im Interesse von Verkehrsfreiheit und Verkehrssicherheit	2
a) <i>Schutzpflichten des Staates vor Verkehrsgefahren</i>	2
b) <i>Zur Entstehungsgeschichte der Regelungen über Gutachterstellen im neuen StVG 1998 § 2 Abs.12</i>	5
c) <i>Ermessensentscheidung über die Anerkennung von Obergutachterstellen ohne Bedürfnisprüfung</i>	7
d) <i>Gemeinschaftsinteressen und die ermessensgerechte Anerkennung der Obergutachterstellen</i>	8
e) <i>Laufende Kontrollverpflichtungen des Staates über seine eigenen Schutzgesetze</i>	10
f) <i>Trotz Beschränkung des Ermessensrahmens der Anerkennungsbehörde keine subjektiven Rechte der Gutachterstellen auf staatliche Anerkennung und Aufgabenzuweisungen</i>	11
g) <i>Gesteigerte Pflichten des Staates zur Schaffung besonders fachkundiger Gutachterstellen für die Fahreignungsbegutachtung</i>	11
h) <i>Ein „Handicap“ der Obergutachter: Ihre Arbeit ist in der Öffentlichkeit wie auch in der Fachwelt zu wenig bekannt.</i>	12
2. Die staatlichen Schutzpflichten in Bund und Ländern und die Gutachterstellen für die Fahreignungsbeurteilung	16
a) <i>Obergutachterstellen ergänzen oder korrigieren die Begutachtungsarbeit der BfF</i>	16
b) <i>Umfang und Grenzen der Schutzpflicht der Gesetzgeber in Bund und Ländern</i>	17
c) <i>Sachliche Gründe für die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Land</i>	17

3. Die für die Straßenverkehrssicherheit nachteiligen Realitäten nach dem im StVG neu geschaffenen Gutachtersystem	18
<i>a) Es fehlen im neuen Fahrerlaubnisrecht Konfliktlösungen bei der medizinisch-psychologischen Begutachtung der Fahreignung.</i>	18
<i>b) Die Probleme aufgrund des Fehlens von Regelungen über Obergutachterstellen.</i>	20
<i>c) Erschwerung des Grundrechtsschutzes im neuen Fahrerlaubnisrecht</i>	20
<i>d) Keine rechtlich verbindlichen Regelungen in den Begutachtungs-Leitlinien zur Kraftfahrereignung des Gemeinsamen Beirats für Verkehrsmedizin beim Bundesverkehrsministerium</i>	21
<i>e) Klärende Hinweise zur Rechts- und Interessenlage in der Kommentierung zu den Begutachtungs-Leitlinien</i>	22
4. Die Rechtslage vor dem 1.1.1999 als rechtshistorischer Hintergrund für die Auslegung des neuen Rechts	22
<i>a) Die alte Rechtslage bis zum 31.12.1998</i>	22
<i>b) Der medizinisch-psychologische wissenschaftliche Hintergrund für die Einführung der Eignungsrichtlinien mit ihren Regelungen über die Obergutachterstellen</i>	24
5. Die Hinzuziehung eines „weiteren“ Gutachters oder eines Obergutachters im Straf-, Zivil- und Verwaltungsgerichtsprozess	25
II. Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelungen über die amtliche Anerkennung oder amtliche Beauftragung von „Personen und Stellen“ für die Fahreignungsbegutachtung	27
1. Obergutachterstellen als straßenverkehrsrechtliche Instanz für die Erarbeitung von Maßstäben für die wissenschaftlich einwandfreie Begutachtung der Kraftfahrer mit Eignungszweifeln	27
2. Die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenz für Vorschriften über die BfF und die Obergutachterstellen	29
<i>a) Die Neuregelung über die amtliche Anerkennung oder Beauftragung</i>	29
<i>b) Aufgabenverteilung im Fahrerlaubnisrecht zwischen Bund und Ländern, Art.30, 70 GG</i>	29
3. Der Bund hat nur die amtliche Anerkennung oder Beauftragung von „Personen oder Stellen“ vorgesehen	30

- a) *Keine erschöpfende, abschließende Regelung hinsichtlich der Erforderlichkeit und der Aufgabenstellung der Obergutachterstellen.* 30
- b) *Die straßenverkehrsrechtliche Eigenverantwortung der Länder verpflichtet diese zur staatlichen Anerkennung oder Beauftragung der Obergutachterstellen.* 31
- c) *Keine Regelungslücke im verfassungsrechtlichen Sinn:
Die Voraussetzungen der Vorranggesetzgebung des Bundes war für Regelungen über die Einrichtung von Obergutachterstellen in den Ländern nicht erfüllt.* 32

III. Die Gestaltungsrechte der Länder für die Regelung der Rechtsverhältnisse von Obergutachterstellen für die Fahreignungsbeurteilung 33

1. Die von den Ländern noch regelbaren fahrerlaubnisrechtlichen Sachbereiche der Obergutachterstellen 33

- a) *Freie Räume im neuen StVG* 33
- b) *Die Sachfragen für die länderrechtlichen Regelungen* 33

2. Gibt es für die bezeichneten Aufgabenbereiche der Länder einen Parlamentsvorbehalt oder nur einen Verwaltungsvorbehalt ? 34

- a) *Parlamentsvorbehalt bei wesentlichen Entscheidungen* 34
- b) *Darf oder muss die Entscheidung über die Erforderlichkeit, Benennung und die Aufgaben der Obergutachterstellen der zuständigen Verkehrsbehörde des Landes zugewiesen werden ?* 35

3. Vorbeugende Gefahrenabwehr durch die gestaltende Ermessensentscheidung des Landes 36

- a) *Vorteile für die Rechtssicherheit bei der Arbeit mit den Obergutachterstellen, Nachteile bei Hinzuziehung staatlich nicht anerkannter sog. "weiterer Gutachter"* 36
- b) *Entscheidungen der Landesparlamente oder der Verwaltung über die Kontrolle durch Akkreditierung* 37

4. Die landesgesetzliche Regelung und die Ermächtigung zum Erlass einer landesrechtlichen Rechtsverordnung über Obergutachterstellen 38

IV. Hilfen der Obergutachter für die Lösung schwieriger verkehrsmedizinischer und –psychologischer Probleme 41

1. Folgen der wachsenden Zahl von Begutachtungsstellen für Fahreignung 41

a) <i>Vergrößerung der Zahl der BfF, Risiken für die Qualität, Notwendigkeit von Oberbegutachtungen</i>	41
b) <i>Die Kritik an der Praxis der BfF muss sorgfältig auf ihre Richtigkeit überprüft werden, eine Hauptaufgabe der Obergutachterstellen</i>	43
c) <i>Die Überwachungen der Akkreditierungsstelle ersetzen nicht die praktisch-wissenschaftlichen Leitfunktionen der Obergutachterstellen</i>	45
2. Weitere Arbeitsfelder der Obergutachterstellen in der Verkehrstoxikologie	46
a) <i>Kritik der Toxikologen an den Kriterien für die Fahreignungsbeurteilung</i>	46
b) <i>Aufgaben der Obergutachterstellen in der Toxikologie</i>	46
3. Obergutachtliche Klärung der Aussagekraft psychologischer und medizinischer Befunde	47
a) <i>Das komplizierte neue Fahrerlaubnisrecht fordert die Mitarbeit der Obergutachter</i>	47
b) <i>Das medizinische Gutachten stellt den Gesundheitsstatus fest, der psychologische Gutachter hat einen prognostischen Auftrag</i>	48
V. Rechtspolitischer Einfluss der Obergutachterstellen	49
1. Praktische und wissenschaftliche Arbeiten der Obergutachterstellen als Grundlage für die Weiterentwicklung des Fahrerlaubnisrechts	49
2. Korrekturen von Eignungsmängeln. Der Obergutachter Winkler leistete 40jährige wissenschaftliche Vorarbeit für das neue Fahrerlaubnisrecht	50
a) <i>Erste Bemühungen um alkoholauffällige Kraftfahrer, um Fahranfänger und Senioren</i>	50
b) <i>BAST Projektgruppe „Kurse für auffällige Kraftfahrer“</i>	51
c) <i>Winklers Vorschläge sind weitgehend in dem neuen Fahrerlaubnisrecht verwirklicht worden</i>	52
3. Die Klärung von Eignungszweifeln bei den Führern von Kraftfahrzeugen in alkoholisiertem Zustand mit einem Blutalkoholgehalt von 1,6 ‰ durch die Forschungsarbeiten des Obergutachters Stephan	52
a) <i>Der Hintergrund für das Problem des Führens von Kraftfahrzeugen mit 1,6 ‰</i>	52
b) <i>Die Entwicklung der 1,6 ‰ Grenze durch Stephan</i>	52
c) <i>Stephan verwaltungsgerichtlicher Obergutachter in zwei Berufungsverfahren</i>	

vor dem Oberverwaltungsgericht Schleswig 54

d) Die rechtspolitische Wirkung der Vorarbeiten des Obergutachters 55

Resümee

56

Die staatliche Schutzpflicht vor Straßenverkehrsgefahren als Grundlage der landesrechtlichen Anerkennung von Obergutachterstellen für die Beurteilung der Fahreignung

Vorwort

Die Verfassung verpflichtet Bund und Länder, zum Schutz vor den Gefahren des Straßenverkehrs gesetzliche Regelungen zu schaffen, zu denen die Vorschriften im neuen Straßenverkehrsrecht über die medizinisch-psychologische Begutachtung von Kraftfahrern mit Eignungszweifeln gehören. Diese Begutachtung soll die Grundlage für eine Prognose über das künftige Verkehrsverhalten der Untersuchten schaffen, um Behörden und Fachgerichten Entscheidungen über deren Fahreignung zu ermöglichen. Da die Gutachten einen hohen medizinisch-psychologischen Standard haben, ist der Aufwand beachtlich: So werden jährlich ca. 112.500 Kraftfahrer von zahlreichen Begutachtungsstellen für Fahreignung (BfF), früher medizinisch-psychologische Untersuchungsstellen (MPU), gründlich untersucht und gewissenhaft beurteilt.

In ihren medizinisch-psychologischen Fahreignungsdiagnosen und -prognosen legen die BfF den zutreffenden Sachverhalt und die anerkannten Beurteilungskriterien fast ausnahmslos fehlerfrei zugrunde, gleichwohl stellen ihre Gutachten nicht in allen Fällen eine sichere Grundlage für die Entscheidungsträger dar, so dass diese ihre staatliche Pflicht zu einer verfassungskonformen Gefahrenabwehr nicht korrekt erfüllen können. Diese Unsicherheiten haben ihre Gründe zum einen in den gewachsenen Ansprüchen an die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Abwehr von Verkehrsgefahren durch ungeeignete Kraftfahrer, zum anderen in heute zunehmend aufkommenden ernsten Zweifeln, ob z.B. eine Fahrerlaubnisentziehung nicht eine Verletzung von Grundrechten zur Folge hat. Die verfassungsrechtlichen Bedenken sind wachgerufen worden durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Kraftfahrers als bedeutsames Grundrecht in das öffentliche Bewusstsein gerückt hat. Man gibt sich nicht ausnahmslos mit der praxisnahen medizinisch-psychologischen Begutachtung der BfF zufrieden, vielmehr wird oft in problematischen Fällen die Prognose über das künftige Verkehrsverhalten durch eine fachlich als besonders qualifiziert ausgewiesene Gutachteninstanz gefordert. Mit deren Begutachtung sollen ungenügend aufgeklärte Risiken für die Sicherheit des Verkehrs genauer definiert werden, indem medizinisch-psychologische Befunde erhoben und die Persönlichkeit des Betroffenen mit größerem Aufwand als bisher gewürdigt wird. Zunehmend müssen auch die intensiv diskutierten Schwierigkeiten einer ausgewogenen Begutachtung der verkehrsauffälligen älteren Kraftfahrer bewältigt werden. Deshalb darf heute die Begutachtung durch eine staatlich anerkannte übergeordnete Gutachteninstanz, die besonders gründlich und unter Berücksichtigung der neuesten wissenschaftlichen Forschungsergebnisse arbeitet, nicht ausgeschlossen werden. Die Erteilung von Gutachteraufträgen an diese Stellen muss unbedingt ermöglicht werden.

Während es seit 1999 sehr genaue fahrerlaubnisrechtliche Regelungen für die im Laufe von 50 Jahren in großer Zahl ins Leben gerufenen MPU / BfF gibt, sucht man im geltenden Recht vergeblich nach Vorschriften über die amtlich anerkannten Obergutachterstellen für die Begutachtung der Fahreignung. Diese Rechtsgrundlagen müssen die hierfür zuständigen Länder in absehbarer Zeit aus einer Reihe von verfassungsrechtlich zwingenden Gründen schaffen.

I. Eignungsbeurteilungen von Kraftfahrern durch Begutachtungs- und Obergutachterstellen nach neuem und altem Fahrerlaubnisrecht

1. Medizinisch-psychologische Begutachtungen der Fahreignung nicht nur auf praktischer, sondern auch auf wissenschaftlicher Ebene erforderlich im Interesse von Verkehrsfreiheit und Verkehrssicherheit

a) Schutzpflichten des Staates vor Verkehrsgefahren

Aus den ersten Artikeln des Grundgesetzes mit dem „Schutz der Menschenwürde“ an der Spitze des Grundrechtskataloges (Art.1 Abs.1 GG) ergibt sich die Pflicht des Staates, zur Abwehr von Verkehrsgefahren die erforderlichen Gesetze und Verordnungen zu schaffen. Aus dem zweiten Artikel mit den Garantien der freien Persönlichkeitsentfaltung und des Rechtes auf Leben und körperliche Unversehrtheit¹ wird speziell der staatliche Auftrag zur Schaffung entsprechender straßenverkehrsrechtlicher Regelungen hergeleitet (Art. 2 Abs.1, Abs.2 S.1GG).

Damit gibt die Verfassung dem Bund und den Ländern auf, die Verkehrsfreiheit durch Schaffung von Verkehrssicherheit für die Kraftfahrer und alle übrigen Verkehrsteilnehmer nach Maßgabe des Straßenverkehrsrechts und des Verkehrsstrafrechts zu schützen.

Die Befolgung dieser grundrechtlichen Pflichten garantiert die Verfassung ausdrücklich: Wie alle Grundrechte bindet dieses Schutzrecht die Gesetzgebung und Verwaltung bei allen ihren Akten (Art.1 Abs.3 GG).

Im Einklang mit diesen Vorgaben des Grundgesetzes ist ein Teil der staatlichen Ziele durch das neue Fahrerlaubnisrecht verwirklicht worden. Das Recht verpflichtet zusammen mit anderen ordnungsrechtlichen Vorschriften alle Kraftfahrer, die wegen Mängeln körperlich-geistiger (psychischer) und charakterlicher Art verkehrsrelevant auffällig geworden sind² oder medizinisch-psychologisch zu Risikogruppen³ gehören, sich durch Gutachter unter Anwendung von Untersuchungsmethoden nach neuestem Standard untersuchen zu lassen. Das Ziel dieser Untersuchung ist eine einwandfreie Prognose über die Wahrscheinlichkeit von Fehlern im künftigen Verkehrsverhalten der Untersuchten und die Feststellung ihrer Fähigkeiten, den Anforderungen an das Führen von Kraftfahrzeugen gerecht zu werden. Begutachtung der Fahreignung ist hierfür der Terminus, der in den gesetzlichen Regelungen verwendet wird und im allgemeinen Sprachgebrauch heute gebräuchlich ist, mag er auch juristisch nicht exakt sein.⁴

¹Limbach, Plenarvortrag vor dem 39. Deutschen Verkehrsgerichtstag in Goslar –VGT- 2001 S.29; Kirchhof, Plenarvortrag vor dem 33. VGT 1995 S.30.31=DVBl 1995,253; Herzog, Plenarvortrag auf dem 30. VGT 1992 S.25 ff; 27; H.Klein, Die grundrechtliche Schutzpflicht DVBl 1994,489,490.

² § 11 Abs.1,2, 3 S.1 Nr.1, S.2 Fahrerlaubnis-Verordnung – FeV – vom 18.8.1998 (BGBl I S.2214), dazu Gehrman NJW 1999, 455.

³ § 11 Abs.3 FeV.

⁴ Der Begriff der Fahreignung ist verkehrsrechtlich ein ausschließlich von den Entscheidungsträgern – Verkehrsbehörde, Fachgericht – anzuwendender Rechtsbegriff, während im Text mit Fahreignung die verkehrsmedizinisch und verkehrspsychologisch zu beurteilende Fähigkeit zum sicheren Führen eines Kraftfahrzeugs gemeint ist, d.h., ob jemand aus der Sicht des medizinischen oder psychologischen Gutachters „in der Lage ist, den gestellten Anforderungen zum Führen von Kraftfahrzeugen gerecht zu werden“ (Begutachtungs-Leitlinien zur Kraftfahrereignung des Gemeinsamen Beirates für Verkehrsmedizin beim Bundesministerium für Verkehr 2000 BAST Heft M 115 S.15, 22 ff); Gehrman/Undeutsch, Die medizinisch-psychologische Fahreignungsbegutachtung 1995 S.6 Rn.19; Hentschel, Straßenverkehrsrecht, 37.Aufl.2003 § 2 StVG Rn.7.

Die Ableitung der staatlichen Schutzpflicht aus den Grundrechten ist unbedenklich. Das Recht des Staates, zur vorbeugenden Abwehr von Verkehrsgefahren durch die medizinisch-psychologische Begutachtung in die Intimsphäre des Untersuchten einzugreifen, steht mit den heute allgemein anerkannten Grundsätzen der Verfassungsauslegung in Einklang. Das Grundrecht auf Leben und Gesundheit, ursprünglich als Abwehrrecht gegen den Staat geschaffen, beschränkt seine Wirkungen nach der Leitentscheidung des BVerfG im Lüth-Urteil⁵ nicht auf die Verteidigung der Rechte der Bürger gegen den Staat, vielmehr erzeugt dieses Recht sehr spezielle Pflichten des Staates zu Schutz und Sicherheit der Verkehrsteilnehmer vor den Gefahren des Straßenverkehrs durch effektive verkehrsordnungsrechtliche Regelungen im Fahrerlaubnisrecht, regelt damit die häufig kollidierenden Beziehungen der Verkehrsteilnehmer untereinander und stellt die Rechtsgrundlage für die medizinisch-psychologische Begutachtung dar.

Neben den Maßnahmen der Rehabilitation verkehrsauffällig gewordener Kraftfahrer hat die medizinisch-psychologische Begutachtung ihrer Eignung zentrale Bedeutung erlangt. Mit dieser Begutachtung hat sich der Staat die Aufgabe gestellt, aufgrund von medizinisch-psychologischen Prognosen über das künftige Verkehrsverhalten von Kraftfahrern die Gefahren und Risiken des Straßenverkehrs einzuschätzen und ihnen durch angepasste Maßnahmen zu begegnen. Nur zum Teil sind für diese wichtige Staatsaufgabe verfassungsrechtliche Leitsätze entwickelt worden. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) hat zwar zur Erforderlichkeit der Fahreignungsbegutachtung und zu ihrer Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht für Verwaltung und Rechtsprechung bindende Grundsätze entwickelt.⁶ Zur Notwendigkeit der Gefahrenvorsorge mit Hilfe von aussagekräftigen Eignungsbegutachtungen von Kraftfahrern durch Gutachterstellen, die nicht nur auf der Ebene der Begutachtungsstellen für Fahreignung (BfF), sondern herausgehoben als Obergutachterstellen arbeiten, fehlt es indessen an entsprechenden Grundsätzen. Daher muss auf die Rechtsprechung des BVerfG in anderen Gebieten der Gefahrenvorsorge zurückgegriffen werden,⁷ um einen aus der Verfassung abgeleiteten Grundsatz für die Notwendigkeit der Gefahrenvorsorge durch eine besonders qualifizierte Begutachtung von Kraftfahrern auf ihre Eignung zu gewinnen.

Dieser Leitsatz müsste lauten: Je wahrscheinlicher die Verminderung der Verkehrsgefahren durch eine überzeugende, aussagekräftige Begutachtung der Eignung von Kraftfahrern ist, desto mehr ist der Staat zu einer Weiterentwicklung dieser Art der Gefahrenabwehr und Risikovorsorge auf dem Gebiet der Straßenverkehrssicherheit verpflichtet. Um dieses von der Verfassung vorgegebene Ziel zu erreichen, ist der Staat zur Vorsorge durch Schaffung von Institutionen verpflichtet, um den Schutz der Verkehrssicherheit vor ungeeigneten Kraftfahrern möglichst überzeugend zu gestalten. Die Einrichtung von besonders fachkundigen Gutachterstellen und die Schaffung entsprechender Verfahrensvorschriften zur Sicherung deren fachlicher Kompetenz ist ein wichtiger Schritt zur Erreichung dieses Anliegens.⁸

Wegen des hohen Schwierigkeitsgrades, Prognosen über das künftige Verhalten von auffällig gewordenen Kraftfahrern zu erstellen, ergibt sich die Frage nach der

⁵ BVerfGE 7,198,205 = DVBl 1958,425.

⁶ BVerfG Beschl.v.20.6.2002 NZV 2002,422=ZfS 2002,454=DAR 2002,405; BVerfGE 89,69=NJW 1993,2365=NZV 1993,413, Epping NZV 1994,129; Franßen DVBl 1993,998.

⁷ Weiterentwicklung des Grundsatzes in BVerfGE 49,89=DVBl 1979,45,50 in seinem Beschluss zu § 7 Atomgesetz, Art.2, 20 GG (Atomkraftwerk Kalkar); BVerfG 53,30=NJW 1980,759,761 zu § 7 Atomgesetz, Art.20 GG (Atomkraftwerk Mühlheim-Kärlich).

⁸ § 2 Abs.13 StVG 1998, dazu im Einzelnen unten I 1 b) S.5.

Erforderlichkeit der Einrichtung dieser spezialisierten Gutachterstellen, die auf einer repräsentativen Ebene für die Beurteilung schwieriger und grundsätzlicher medizinisch-psychologischer Fragen oder zur Befriedung besonders hartnäckiger Konfliktfälle zuständig sind. Nicht nur die jährlich anfallenden ca. 112.500 Fahreignungsbegutachtungen der Kraftfahrer in den zahlreichen Begutachtungsstellen für Fahreignung (BfF) sind heute gefragt, sondern auch die wissenschaftlich orientierte Eignungsbegutachtung in Problemfällen. Deren Aufgabe ist die Befriedung eines im Einzelfall bestehenden Konfliktes der Verkehrssicherheit mit der Verkehrsfreiheit. Daneben besteht heute ein dringendes Bedürfnis nach Verstärkung der Wissenschaftsförderung nicht nur in der Industrieforschung, sondern besonders auch auf medizinisch-psychologischem Gebiet. Angesichts der rasanten Entwicklung der Mobilität in unserer Gesellschaft, verbunden mit einem Anstieg des Alters der Kraftfahrer sind „die Förderung der Aus- und Weiterbildung auf den Gebieten der verkehrsmedizinischen und verkehrspsychologischen Begutachtung sowie die Sicherung und Weiterentwicklung von Erkenntnissen und Methoden der verkehrsmedizinischen und verkehrspsychologischen Begutachtung“⁹ erforderlich.

Außerdem sind Alkoholgenuss und Drogenkonsum von Kraftfahrern in Verbindung mit dem wachsenden Trend zu immer leistungsfähigeren und damit verkehrgefährlicheren Kraftfahrzeugen eine ständig wachsende Gefahr für die Verkehrssicherheit, der nur mit den Mitteln einer hochentwickelten Verkehrsmedizin und –psychologie begegnet werden kann. Dringender Bedarf an gründlicher obergutachtlicher Fahreignungsbeurteilung besteht auch mit Rücksicht auf die steigende Zahl von psychischen Erkrankungen von jüngeren Menschen, von denen manche Kraftfahrer sind.¹⁰

Dieses sind aber nicht die einzigen Gründe, die die wissenschaftliche Arbeit der Obergutachterstellen erforderlich machen, weil gerade jetzt im europäischen Recht bedeutsame Rechtsänderungsvorschläge zur Entscheidung anstehen: Planungen der EU-Kommission von 2003 und Berichte des zuständigen Ausschusses des europäischen Parlaments laufen auf eine europäische Führerscheinreform hinaus, die auf zeitliche Begrenzungen der Gültigkeit der Führerscheine und im Zusammenhang damit auch auf nicht anlassgebundene Eignungstests für ältere Kraftfahrer abzielt.¹¹ Derartige Tests bei älteren Kraftfahrern ohne Vorliegen von Eignungszweifeln werden von führenden Rechtsmedizinern auch unter Hinweis auf die mustergültige Gefahrenvorsorge durch medizinisch-psychologische Begutachtungen nach geltendem bundesdeutschem Fahrerlaubnisrecht abgelehnt.¹² Ihre überzeugenden Argumente gewinnen an Gewicht, wenn die Bedeutung der bewährten Obergutachterstellen erkannt und klargestellt wird, dass die für das Fahrerlaubnisrecht maßgebenden europarechtlichen Richtlinien die Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen in „einer Intensität und Perfektion“ regeln,

⁹ EU-Forschungskommissar kritisiert „Nullwachstum der Wissenschaftsförderung“ in Europa, Thomas Friedrich in Die Welt vom 20.7.2005 S.1 und 31.

⁹ Haffner/Stephan/Kannheiser/Biel, Qualitätssicherungsleitlinien der Gesellschaft der Obergutachter für medizinisch-psychologische Obergutachten zur Fahreignung, NZV 2005,238.

¹⁰ Hohagen, Präsident der Deutsche Gesellschaft für Psychiatrie, Psychotherapie und Nervenheilkunde weist auf die Gefährdung der Behandlung psychisch Kranker hin; die psychischen Erkrankungen bei Männern zwischen 25 und 29 Jahren haben um 106 % zugenommen, die der Frauen zwischen 20 und 24 Jahren sogar um 123 %, aus: Die Welt v.25.7.2005 S.28.

EU-Forschungskommissar kritisiert „Nullwachstum der Wissenschaftsförderung“ in Europa, Thomas Friedrich in: Die Welt vom 20.7.2005 S.1 und 31.

¹¹ 41. Deutscher Verkehrsgerichtstag in Goslar 2005 mit Arbeitskreis VII

„Europäische Führerscheinreform“, Bericht von Born NZV 2005, 131,135;

im einzelnen Gehrman in Berz/Burmann Handbuch des Straßenverkehrsrechts 17 C III Rn.7 ff.

¹² Eisenmenger, 43. VGT 2005, Veröffentlichungen, VII.AK S. 273; Eisenmenger/Bouska NZV 2001,13.

die „die objektive Bedeutung dieses Bereichs für die Sicherheit des Verkehrs erkennbar“ übertreffen und die Fähigkeit zur Kompensation und Rehabilitation von Leistungsdefiziten weit unterschätzen.¹³

Heute steht nach langjährigen Erfahrungen mit der Zusammenarbeit zwischen Obergutachterstellen, Entscheidungsträgern und auch mit der Politik fest, dass schwierige Fragen wie z.B. die Eignungsbeurteilung älterer Kraftfahrer nur durch die Einschaltung medizinisch-psychologisch praxisbewährter, in Forschung und Lehre durch universitäre Anbindung besonders qualifizierter und durch staatliche Anerkennung als solche ausgewiesene Gutachterstellen beantwortet werden können.

Zu allem kommt ein nicht zu unterschätzender praktischer Aspekt für die Mitarbeit staatlich anerkannter Obergutachterstellen: Die Verkehrsbehörden und im Streitfall die Fachgerichte sollten nicht auf eine zeitraubende Prüfung der Qualifikation eines von ihnen ausgesuchten „weiteren Gutachters“ mit fehlender staatlicher Anerkennung verwiesen werden dürfen, da ihnen für diese Selektion wesentliche Fachkenntnisse fehlen. Sie müssten sich bereits bei dieser Gutachterausswahl sachverständig beraten lassen, was zu Verzögerungen und zu Unsicherheiten bei der Bewertung der erstellten Gutachten führen würde.¹⁴

Die aus der Verfassung entwickelte staatliche Schutzpflicht vor Verkehrsgefahren ist die Grundlage für die Schaffung von Institutionen mit Personen und Stellen auf zwei verschiedenen Ebenen. Die Begutachtungsstellen für Fahreignung sind zur Befriedigung des heute überaus großen Bedürfnisses an Fahreignungsbegutachtungen dringend nötig. Auf eine zusätzliche wissenschaftlich vertiefte Begutachtung von problematischen Fällen kann nicht verzichtet werden, einmal im Interesse der verfassungskonformen Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht mit Blick auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht und zum anderen zur Förderung der Weiterentwicklung der in dynamischer Entwicklung befindlichen Wissenschaft von der Fahreignungsbegutachtung.

*b) Zur Entstehungsgeschichte der Regelungen über Gutachterstellen
im neuen StVG 1998 § 2 Abs.13*

Der Staat hat aufgrund seiner Schutzpflichten für die Straßenverkehrssicherheit die Standards der „Stellen oder Personen“ festzulegen, deren Aufgabe die Beurteilung oder Prüfung der Eignung ist. Aus den Grundrechten in den ersten wichtigsten Artikeln der Verfassung - Gebot der Achtung der Menschenwürde, Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in Art.2 Abs.1 S.1 GG - folgt die Staatspflicht zur Begutachtung von Fahrerlaubnisbewerbern und –inhabern, weil nur durch hohe fachliche Anforderungen an die Begutachtung die Verkehrssicherheit und der Grundrechtsschutz der betroffenen Kraftfahrer garantiert werden. Aus diesem Grunde hat der Bundesgesetzgeber einen erheblichen Regelungsaufwand für die amtliche Anerkennung von Sachverständigen und Prüfern für den Kraftfahrzeugverkehr im Kraftfahrersachverständigengesetz¹⁵ für nötig befunden. Im neuen StVG werden die wichtigen Gutachterstellen für die Eignungsbeurteilung in der speziellen Regelung über deren Anerkennung und Beauftragung angesprochen:

Aufgeführt werden in § 2 Abs.13 S.1 StVG , „Stellen oder Personen“, welche

1. „die Eignung oder Befähigung zur Teilnahme am Straßenverkehr“ oder
2. „die Ortskenntnisse zwecks Vorbereitung einer verwaltungsbehördlichen

¹³ Zitat nach Bouska, Fahrerlaubnisrecht 2.Aufl.2000 Vorwort S. VI.

¹⁴ ähnliche Probleme gibt es auch in anderen Rechtsgebieten siehe dazu im Einzelnen unten III 3. unter a) S.37.

¹⁵ Gesetz über amtlich anerkannte Sachverständige und amtlich anerkannte Prüfer für den Kraftfahrzeugverkehr (Kraftfahrersachverständigengesetz - KfSachvG) v.22.12.1971 zuletzt geändert durch Gesetz v.11.9.2002 BGBl I S.3574.

Entscheidung beurteilen oder prüfen“ oder

3. „die in der Versorgung Unfallverletzter im Straßenverkehr oder erster Hilfe ... ausbilden ...“.

Gefordert werden

- 1. ihre amtliche Anerkennung oder**
- 2. ihre amtliche Beauftragung.**

Der Bundesgesetzgeber hat nur Stellen oder Personen erwähnt, nicht aber zwischen BfF und Obergutachterstellen unterschieden, er hat diese Regelung verbunden mit einer Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung durch den BVM und den Bundesrat gem. § 6 Abs.1 Nr.1 k StVG über Einzelregelungen betreffend

Voraussetzungen, Inhalt, Umfang und Verfahren ...und die Aufsicht bei der Anerkennung oder Beauftragung der „Stellen oder Personen“ (§ 2 Abs.13 S.3 StVG). Diese Ermächtigung in § 6 Abs.1 Nr.1 k StVG bleibt ebenfalls hinsichtlich der Stellen oder Personen unbestimmt, sie übernimmt nur die beiden Begriffe aus § 2 Abs.13 S.1 StVG.

Auch die amtliche Begründung zu dieser Vorschrift bezeichnet keine weiteren „Stellen oder Personen“, sondern beschränkt sich auf die Erklärung, es handele sich „insbesondere“ um die amtlich anerkannten Sachverständigen und Prüfer für den Kraftfahrverkehr, die Sehteststellen und die medizinisch-psychologischen Untersuchungsstellen, künftig Begutachtungsstellen für Fahreignung (BfF) genannt, das Nähere solle durch Rechtsverordnung geregelt werden. Diese betreffe „vor allem“ die medizinisch-psychologischen Untersuchungsstellen, bei denen die Anforderungen bisher nur in einer Richtlinie festgelegt seien.¹⁶ Keine Aufzählung der „Stellen und Personen“ unter Nennung von Obergutachterstellen enthält die anschließende Bemerkung des Bundestages, in der lediglich hinzugefügt wird, dass auch die „Stellen für die Unterweisung in lebensrettenden Sofortmaßnahmen und die Ausbildung in Erster Hilfe“ sowie die „Stellen für die Prüfung der Ortskenntnisse bei besonderen Erlaubnissen für die Personenbeförderung in anderen Fahrzeugen als Kraftomnibussen genehmigungsbedürftig“ sein müssten.¹⁷

Sonach ist im StVG als förmlichem Gesetz keine Regelung über die in den Bundesländern seit langem bestehenden und erfolgreich praktizierenden Obergutachterstellen enthalten.

Andererseits schließt die allgemein gehaltene Regelung über die „Stellen und Personen“ Obergutachterstellen oder die Obergutachter nicht aus, sie lässt damit die Auslegung zu, dass alle für die Fahreignungsbegutachtung in Betracht kommenden Instanzen - die BfF wie auch die Obergutachterstellen - zu ihnen zu rechnen sind. Insoweit stimmt die neue bundesrechtliche Regelung mit der alten Rechtslage nach den außer Kraft getretenen Vorschriften der StVZO überein.

Hierfür spricht auch eine amtlich bekannt gegebene Rechtsauffassung des BMV.¹⁸

In den Regelungen des neuen StVG über die Anerkennungserfordernisse der „Personen oder Stellen“ für die Fahreignungsbegutachtung werden die Obergutachterstellen nicht erwähnt. Auch ist keine ausdrückliche Ermächtigung zu Ausführungsvorschriften über

¹⁶ Amtliche Begründung VkB1 1998,790

¹⁷ VkB1 aaO

¹⁸ Der BMV hat bei Bekanntgabe des Erscheinens der 6.Auflage der Begutachtungs-Leitlinien am 28.3.2000 mitgeteilt, VkB1 2000,127 :

„Angesichts der unterschiedlichen Auffassungen der für das Fahrerlaubnisrecht zuständigen obersten Landesbehörden wird zu der Empfehlung des Gemeinsamen Beirats in Kapitel 2.2 d ... darauf hingewiesen, dass damit keine generelle Verpflichtung begründet wird, solche Persönlichkeiten zu benennen. Die Entscheidung hierüber unterfällt demnach der ausschließlichen Länderzuständigkeit.“

den Fortbestand dieser Stellen erteilt worden. Die alte und die neue Rechtslage stimmen also miteinander überein.

c) Ermessensentscheidung über die Anerkennung von Obergutachterstellen ohne Bedürfnisprüfung

Ausgefüllt haben der BMV und der Bundesrat die im förmlichen Gesetz erteilte Ermächtigung zur Schaffung einer Rechtsverordnung über „**Voraussetzungen, Inhalt, Umfang und Verfahren für die Anerkennung**“ mit dem IV. Abschnitt der FeV „**Anerkennung und Akkreditierung für bestimmte Aufgaben**“ (§§ 65-72). Einzelregelungen sind für **die BfF geschaffen (§ 66)**. Ihre Anerkennung ist nach Ermessen (§ 66 Abs.2 : „kann“) zu erteilen, wenn „insbesondere“ die Voraussetzungen nach Anlage 14 zu § 66 Abs.2 FeV vorliegen.

Im IV. Abschnitt sind weiter geregelt ärztliche Gutachter (§ 65), die Sehteststellen (§ 67), die Stellen für die Unterweisung in lebensrettenden Sofortmaßnahmen und die Ausbildung in Erster Hilfe (§ 68), Kurse zur Wiederherstellung der Kraftfahreignung (§ 70), die Verkehrspsychologische Beratung (§ 71) und die Akkreditierung (§ 72). Wie bereits die außer Kraft getretenen Vorschriften der StVZO **erwähnen diese Ausführungsvorschriften die Obergutachterstellen nicht.**

Neben anderen ist das schwierige Problem der Bedürfnisprüfung bei der Anerkennung aller Gutachterstellen einer der Gründe für das Fehlen entsprechender Regelungen über die Obergutachterstellen. Aus der Sicht von Bundesgesetz- und Verordnungsgebern konnte die Prüfung des Bedürfnisses für Obergutachterstellen in den Ländern bundesrechtlich nicht geregelt werden. Demgegenüber hatte sich der Verordnungsgeber entschlossen, in der FeV (§ 66 Abs.2 alter Fassung) für die BfF den Ermessenspielraum der Anerkennungsbehörden der Länder auf die Bedürfnisprüfung für die Anerkennung neuer BfF auszudehnen, sodass die Behörde das Recht hatte, die Anerkennung zu versagen, wenn anerkannte Stellen in ausreichender Zahl vorhanden waren (§ 66 Abs.2 S.2 FeV). Nur durch die Beschränkung der Zahlen der BfF war nach Auffassung der Verordnungsgeber eine Sicherung der Qualität der BfF möglich.

Die Rechtsauffassung der Verordnungsgeber über die Berechtigung von Bedürfnisprüfungen bei der Anerkennung von BfF hat sich indessen als fehlerhaft erwiesen. Die Vorschrift über die Bedürfnisprüfung bei der Anerkennung der BfF in § 66 Abs.2 S.2 FeV ist deshalb im Jahre 2002 von den Verordnungsgebern gestrichen worden.¹⁹ Die Änderungsverordnung beruhte auf dem Urteil des BVerwG vom 15.6.2000,²⁰ das die Einführung einer Bedürfnisprüfung bei der amtlichen Anerkennung von BfF wegen Fehlens einer formell gesetzlichen Grundlage in § 2 Abs.13 StVG mit rechtsstaatlichen Grundsätzen (Art. 12 Abs.1 S.2 GG) für unvereinbar hielt.²¹

Vorschläge des Bundesrates auf Einfügung eines Satzes nach § 2 Abs.13 S.2 StVG über die Möglichkeit einer Bedürfnisprüfung wurden von der Bundesregierung und dem Bundestag mit Rücksicht auf die Berufsfreiheit abgelehnt.

Überzeugend hat die Bundesregierung in einer Gegenäußerung zum Vorschlag des Bundesrates auf die „erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken“ gegen eine im förmlichen Gesetz zu treffende Regelung geäußert; dieser Standpunkt ist auffällig, weil Motive mit sachlichem Gewicht für die Bedürfnisprüfung bei der Anerkennung

¹⁹ FeVÄnd v.7.8.2002 BGBl I 3267 mit Wirkung ab 1.9.2002; Bundesrat: BT-Dr.14/4304 S.17, Bundestag: BT-Dr.14/4304 S.22.

²⁰ BVerwG NZV 2000,437=NVwZ 2001,324=zfS 2000,417=DVB1 2000,1624=DAR 2000,439=BA 39 (2002),131; Weibrecht NZV 2001, 145,148;

Bode/Winkler 4.Aufl.2003 § 6 IV 2 d) S.218 mit Nachw.

²¹ BVerwG oben Fn.20

der BfF im Streit waren, die auf die Vermeidung des Wettbewerbs unter den BfF abzielten.

Die Klarstellung der Verfassungsrechtslage hat für die Obergutachterstellen große Bedeutung. Offensichtlich können gegen die in einem bestimmten Land einzurichtende Obergutachterstelle Bedenken nicht angeführt werden, weil diese ohne Konkurrenz sein soll und Gesichtspunkte einer negativen Wirkung des Wettbewerbs daher ausscheiden. Wegen der außerdem zu berücksichtigenden Berufsfreiheit²² der antragstellenden Mediziner und Psychologen darf aus einem weiteren Grunde das Bedürfnis für die Einrichtung dieser Stellen von Verfassungs wegen unter keinem sachlichen Gesichtspunkt überprüft werden. Demnach beschränkt die Verfassung den Ermessensrahmen der Behörde stark.

Eine andere organisatorische Gestaltungsmöglichkeit muss den Ländern indessen offen stehen: Politisch entschieden werden darf, ob zunächst die größeren Länder eine solche Stelle einrichten sollen, die später durch Staatsverträge mit den angrenzenden kleineren Ländern wie z.B. mit dem Stadtstaat Bremen mit geringerer Gutachtertätigkeit für diese mit zuständig würden. Interessenten für eine Obergutachtertätigkeit in kleinen Bundesländern könnten sich diesen politischen Planungen im Interesse wissenschaftlicher Arbeit und hinreichend großer Zahlen von Gutachtaufträgen unterordnen.

Für die Obergutachterstellen fallen im Rahmen der Ermessensentscheidung der Anerkennungsbehörde die Gesichtspunkte des Ausschlusses der Konkurrenz und des qualitätsgefährdenden übermäßigen Wettbewerbs fort, die Berufsfreiheit gewährt den Obergutachterstellen darüber hinaus starken Schutz.

d) Gemeinschaftsinteressen und die ermessensgerechte Anerkennung der Obergutachterstellen

Unbestreitbar müssen öffentliche Interessen bei der Organisation von „Stellen und Personen“ berücksichtigt werden, ihre Bedeutung ist deshalb bei allen Organisationsentscheidungen von der Rechtsprechung in verschiedenen rechtlichen Zusammenhängen betont worden. So ist für die Überwachung von gefährlichen Anlagen die Beteiligung der Technischen Überwachungsvereine für rechtmäßig befunden worden, weil sie durch wichtige öffentliche Interessen gestützt und mit der Berufsfreiheit vereinbar seien, wobei die Fachbehörde eine „Einschätzungsprärogative“ über die sachgerechte Lösung hat.²³ Auch landesrechtliche Regelungen über die Beschränkung der Anerkennung Technischer Überwachungsvereine, wenn sie denselben Tätigkeitsbereich in einem Lande haben, sind für verfassungsgemäß erklärt worden, auch diesbezüglich wird dem Land eine Prärogative für die Einschätzung zugestanden.²⁴

Auch bei der Anerkennung der Obergutachterstellen haben die Fachbehörden eine solche Prärogative für die Einschätzung bestimmter Anerkennungsvoraussetzungen. Wichtige Gesichtspunkte sind ihnen durch die Qualitätssicherungsleitlinien der Obergutachter von 2003 vorgegeben, wie aus deren Maßgaben für die „Strukturqualität“ hervorgeht.²⁵ Weitere beachtliche Kriterien ergeben sich aus der FeV samt ihrer Amtlichen Begründung. Die Anlage 14 nennt die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Obergutachter von der Gebührenerstattung im Einzelfall und vom Ergebnis der

²² siehe unter I 1 d) S.9 im Einzelnen.

²³ Amtliche Begründung zu § 66 FeV VkB1. 1998 S.1095; BVerwG GewArch 1966,272, dazu Bode, Anerkennung medizinisch-psychologischer Untersuchungsstellen 1995 S.9 ff.

²⁴ BVerwG GewArch 1986,54, dazu Bode.

²⁵ oben Fn.10, siehe Leitlinien unter 1.

Begutachtungen, außerdem ihre Zuverlässigkeit. Da diese Aufzählung nicht abschließend sein soll, wie aus § 66 Abs.2 („insbesondere“) hervorgeht, sind ferner zu berücksichtigen, die „Durchführung der Aufsicht, Offenlegung der Beteiligungsverhältnisse, Gefahr von Interessenkollisionen, Vorlage von Vereinbarungen über die (finanzielle) Beteiligung von Mitarbeitern usw.“²⁶ Schließlich sind von der Anerkennungsbehörde die speziellen Anforderungen an Träger von Begutachtungsstellen für Fahreignung der Akkreditierungsstelle Fahrerlaubniswesen der BASt, Stand April 2005, unter 3. (Qualitätsmanagement) entsprechend anzuwenden.

Damit sind die Grenzen der Vorrechte der Anerkennungsbehörden aufgezeigt. Weitere der Anerkennung von Obergutachterstellen entgegenstehende öffentliche Interessen der öffentlichen Sicherheit sind nicht vorhanden. Die Behörde darf somit zur abschließenden Beurteilung der Erforderlichkeit keine weiteren Kriterien erfinden und zum zusätzlichen Prüfungsgegenstand machen. Geschieht diese dennoch, ist fachgerichtlicher Rechtsschutz im Rahmen von § 114 VwGO eröffnet. Zusammenfassend sind folgende Rechtstatsachen zu nennen:

1. Ein wichtiges Anliegen des Staates muss es sein, nur Personen zu Obergutachtern zu ernennen, die für ihre Tätigkeit geeignet sind. Die Qualität der Obergutachterstellen ist zweifelsfrei durch die mit freiwilliger Selbstbindung erarbeiteten Qualitätssicherungsleitlinien der Gesellschaft der Obergutachter von 2003 vollständig gesichert.²⁷ Diese privat aufgestellten Leitlinien können ohne Änderungen in eine landesrechtliche Regelung über die Anerkennung einer Obergutachterstelle übernommen und damit öffentlich-rechtlich verbindlich werden.

2. Charakteristisch für die Rechtslage ist, dass der Einrichtung von Obergutachterstellen in den Ländern auch aus anderen Gründen keine öffentlichen Belange entgegen stehen, im Gegenteil wichtige Gemeinwohlinteressen die Einrichtung solcher Stellen sogar fordern. Ausschlaggebend ist hierfür der gestiegene Bedarf an einer wissenschaftlich gesicherten Weiterentwicklung der Gefahrenabwehr im öffentlichen Straßenverkehr, die eine möglichst gründliche, dem neuesten wissenschaftlichen Standard entsprechende medizinisch-psychologische Begutachtung von solchen Kraftfahrern fordert, die Zweifel an ihrer Fähigkeit zum sicheren Kraftfahrzeugführen erregt haben.

3. Darüber hinaus fordern die Wahrung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und weitere Grundrechte eine besonders eingehende und wissenschaftlich orientierte Fahreignungsbegutachtung in problematischen Fällen.

Die Berufsfreiheit (Art.12 Abs.1 S.2 GG) als spezielles Freiheitsrecht der Verkehrsmediziner und –psychologen gibt im Verfahren um die Anerkennung der Obergutachterstellen in einem Land der Behörde auf zu entscheiden, „ob und inwieweit Freiheitsrechte des Einzelnen gegenüber Gemeinschaftsinteressen zurücktreten müssen“.²⁸ Dieses Freiheitsrecht ist bei den Obergutachterstellen als juristischen Personen gemäß Art. 19 Abs.3 GG als Freiheit der Berufsausübung geschützt,²⁹

²⁶ Begründung zu § 66 FeV VkB1 1998, 1095; vgl auch Anlage 14 zu § 66 Abs.2 FeV Nr. 8, 9.

²⁷ Siehe oben Fn.10.

²⁸ BVerfGE 86,28, 40; die Frage Berufswahl/Berufsausübung bei der Tätigkeit der Gutachter in Gutachterstellen ist in BVerwG NZV 2000,437 (oben Fn.20) offen gelassen.

²⁹ Gehrman/Undeutsch, MPU Rn.55 S.15; Haus, Verkehrsverwaltungsrecht 2004 Rn.171 S.278.

es würde „erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken“³⁰ begegnen, wenn sich die Ermessensentscheidung der Anerkennungsbehörde nicht an diesem Grundrecht orientieren würde.

Sonach fordern keine sonstigen Gemeinschaftsinteressen die Beschränkung der Grundrechte.

Diese Fakten sind bei der nach Ermessen erfolgenden Bescheidung von Anträgen auf Anerkennung von Obergutachterstellen zu berücksichtigen, vorausgesetzt, die Stellen erfüllen die Qualitätssicherungsleitlinien der Gesellschaft der Obergutachter zweifelsfrei.

Die Behörden dürfen bei ihrer Ermessensentscheidung über den Antrag von qualifizierten ausgewiesenen Obergutachtern deren Anerkennung keinen Widerstand entgegensetzen, da zugleich zwei Verfassungsgrundsätze, die Schutzpflicht des Staates und die Berufsfreiheit der Verkehrsmediziner und Verkehrspsychologen, für sie bindend sind.

e) Laufende Kontrollverpflichtungen des Staates über seine eigenen Schutzgesetze

Die fehlende Erwähnung der Obergutachterstellen in Gesetz und Verordnung ist nicht ein Verbot ihrer Einrichtung und damit „das letzte Wort“ des Staates, des Bundes und der Länder gewesen. Bei dieser Rechtslage nach dem neuen StVG gilt verfassungsrechtlich der Grundsatz, dass der Staat sich nicht auf den einmal getroffenen Rechtssetzungsakt des Bundes beschränken darf, vielmehr sind Bund und Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen zur ständig neuen Konkretisierung der Grundrechte im Straßenverkehrsrecht berufen. Mit dem ersten Wurf der Gesetz- und Verordnungsfassung³¹ wird manchmal nicht das letzte Wort gesprochen, sondern die Auswirkungen der Entscheidung oder des Unterbleibens einer notwendigen Regelung sollen beobachtet werden. Fehlerhafte Regelungen dürfen korrigiert, unterbliebene Vorschriften dürfen neu beschlossen werden, wenn unerwünschte Folgen eintreten.³²

Die staatliche Schutzpflicht hat für die Gesetzgebung in der Vergangenheit zur Folge gehabt, dass in speziellen Rechtsgebieten der Bundesgesetzgeber zu besonderen Schutzvorkehrungen oder deren Nachbesserungen verpflichtet worden ist.³³

Eine solche Pflicht zur Nachbesserung ist vom Bundesgesetzgeber bisher nicht gesehen worden, obwohl sich schon bald nach dem Inkrafttreten des StVG 1998 mit der FeV unterschiedliche Auffassungen über die Erforderlichkeit der Obergutachterstellen in den Ländern gebildet hatten. Lediglich in der erwähnten amtlichen Mitteilung hat der BMV die Auffassung geäußert, die Länder seien für die Einrichtung der Obergutachterstellen allein zuständig.³⁴

Vom Verfassungsrecht gebotene, aber im einfachen Recht nicht geregelte Gutachterinstitutionen wie die Obergutachterstellen für die Fahreignungsbeurteilung dürfen vom Staat – nach den Regelungskompetenzen sind dies die Länder – durch rechtliche Regelungen nachträglich eingeführt werden.

³⁰ so der Bundestag: BT-Dr.14/4304 S.22; vgl. auch FeVÄnd v.7.8.2002 BGBl I 3267 mit Wirkung ab 1.9.2002; Bundesrat: BT-Dr.14/4304 S.17.

³¹ Leibholz/Rinck/Hesselberger GG 7.Aufl.1993 (Erg.Lief.Juli 1996) Rn.501 mit Nachw

³² Leibholz/Rinck GG aaO.

³³ Ipsen, Staatsrecht Bd.II 3.Aufl.2000 Rn.93.

³⁴ siehe oben Fn. 18, abgedruckt z.B. bei Bode/Winkler, Fahrerlaubnisrecht 4.Aufl.2003 § 6 Rn.116 S.224.

f) Trotz Beschränkung des Ermessensrahmens der Anerkennungsbehörde keine subjektiven Rechte der Gutachterstellen auf staatliche Anerkennung und Aufgabenzuweisungen

Das Schweigen des Bundesgesetzgebers fordert die Beantwortung der Frage nach **Rechtsansprüchen** der bis 1999 in 11 Bundesländern arbeitenden Personen in Obergutachterstellen auf erneute Benennungen und weitere Aufgabenzuweisung. Dieselbe Frage stellt sich für neue Bewerber um Anerkennung als Obergutachter. Trotz der großen Bedeutung der staatlichen Schutzpflicht dürfen Personen oder Stellen, die Kraftfahrer überprüfen und gutachtlich von ihnen ausgehende Verkehrssicherheitsrisiken einschätzen sollen, keine subjektiven Rechte, insbesondere keine Ansprüche auf ihre staatliche Anerkennung oder Beauftragung oder sogar auf Aufgabenzuweisungen für sich in Anspruch nehmen. Obwohl ihre Zielsetzungen verkehrsordnungsrechtlich und wissenschaftlich dringend notwendig sind, zudem die Schutzpflichten des Staates sowie die Berufsfreiheit die Verkehrsbehörden bei ihren Entscheidungen über Anerkennungsanträge binden, lässt sich eine solche Fortentwicklung der medizinisch-psychologischen Fahreignungsbegutachtung nicht aus den Grundrechten erzwingen, weil diese nicht in Richtung auf eine subjektiv-rechtliche Anspruchsposition mit Wirkung eines Teilhaberechts umgedeutet werden können.³⁵ Eine Weiterentwicklung der staatlichen Schutzpflicht zu einem Teilhaberecht dieser Personen oder Stellen an einer Mitwirkung im fahrerlaubnisrechtlichen Gutachterwesen ist verfassungsrechtlich nicht vertretbar, weil die Zuerkennung von Ansprüchen für Gutachterstellen über den Rahmen der grundrechtlich vorgegebenen Wertordnung weit hinausgehen würde. Die Verkehrsbehörden der Länder haben einen zwar stark eingeeengten, aber dennoch nicht voll, sondern eingeschränkt fachgerichtlich überprüfbaren Ermessensrahmen für ihre Anerkennungsentscheidung (§ 114 VwGO). Hinzu kommen weitere verfassungsrechtliche und politische Probleme der Regelungskompetenz. Bei der Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht stehen auf allen diesen Ebenen der Gesetzgebung der Bund und die Länder bei der Entscheidung über die Einführung der Obergutachterstellen im Schnittpunkt von Politik und Recht, weshalb ihnen bei der Rechtsetzung ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich zusteht.³⁶ Wenn auch zugunsten der Obergutachterstellen dieser Gestaltungsrahmen wegen der dargestellten verfassungsrechtlichen Bindungen stark eingeschränkt ist, so ist die Rechtslage dennoch anspruchsfreudlich. **Dieses bedeutet, dass es nach unserem Gewaltenteilungssystem den Gesetzgebern in den Ländern verantwortlich allein obliegt, grundrechtskonform den Umfang des staatlichen Schutzes von Leben und Gesundheit im Straßenverkehr durch Benennung hervorragend fachkundiger Stellen als Gutachter normativ zu bestimmen.** Diese dürfen und müssen auf wissenschaftliche Erfahrungen in der Vergangenheit zurückgreifen und haben aufgrund der Verschränkung der Funktionen im Gewaltenteilungssystem auch rechtsfortbildende Entscheidungen der Gerichte wie die des BVerfG zur Schutzpflicht des Staates und zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht, Art.2 GG, zu berücksichtigen.³⁷ Die Prüfung dieser Gesichtspunkte ist dem Landesgesetzgeber und auf dieser Rechtsgrundlage im Einzelfall der Verkehrsbehörde im Anerkennungsverfahren anvertraut.

Subjektive Rechte der um Anerkennung nachsuchenden Obergutachter gibt es nicht.

³⁵ Ipsen, Rn.100, 101,102.

³⁶ Limbach, Plenarvortrag 39.VGT 2001 S.29,32; Leibholz/Rinck/Hesselberger GG Art.20 Rn.500 mit Nachw.; Ipsen aaO Rn. 634 S.195: z.B. müssen Gesetze zu Art. 12 GG legitime Zwecke verfolgen, dabei hat der Gesetzgeber Gestaltungsfreiheit und braucht nicht allein die Gefahrenabwehr im Auge zu haben.

³⁷ siehe unten I 3 S. 18 ff mit Fallbeispielen; Limbach Plenarvortrag 39.VGT 2001 S.29, 33.

g) Gesteigerte Pflichten des Staates zur Schaffung besonders fachkundiger Gutachterstellen für die Fahreignungsbegutachtung

Damit wird die Rechtsfrage nach der vollständigen Erfüllung der Schutzpflicht des Staates durch die erwähnten Vorschriften gestellt: Muss sich der Staat aufgrund der verfassungsrechtlichen Bindungen an die Verkehrsfreiheit, die Verkehrssicherheit und das Wohl der Allgemeinheit nicht gedrängt sehen, neben den BfF auch kompetente Praktiker und Wissenschaftler der Verkehrsmedizin und Verkehrspsychologie in herausgehobenen Obergutachterstellen mit der schwierigen Aufgabe einer kontrollierenden, wissenschaftlich aufwändig ausgestalteten Begutachtung des Fahrerlaubnisbewerbers oder –inhabers zu betrauen? Erfahrungen lagen 1998 hinreichend vor. Mit Rücksicht auf die dynamisch fortschreitende wissenschaftliche Forschung auf verkehrsmedizinischem und –psychologischem Gebiet bei einem wachsenden hohen Stand der Forschung muss zu diesem erstrangigen Problem der Verkehrssicherheit Stellung bezogen werden.³⁸ Tatsache ist, dass die beiden Fachgebiete von den heute zahlreich gewordenen, unter Konkurrenz- und Zeitdruck arbeitenden Praktikern in den Begutachtungsstellen zunehmend kaum mehr zu beherrschen sind, weil Fachliteratur schwer zu übersehen und Forschungsvorhaben ihnen deshalb nicht vollständig bekannt und von ihnen nicht lückenlos verfolgt werden können.

Deshalb sind Hilfen von berufenen Personen oder Stellen, die eine wissenschaftlich aufwändige Gutachtererfahrung sowie universitäre Forschung und Lehre in sich vereinen, für die vielen Praktiker auf dem Gebiet der Verkehrsmedizin und Verkehrspsychologie in den BfF heute nicht zu entbehren.

Damit stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit der Einrichtung von Obergutachterstellen für die Beurteilung der Fahreignung.

h) Ein „Handicap“ der Obergutachter: Ihre Arbeit ist in der Öffentlichkeit wie auch in der Fachwelt zu wenig bekannt

Allgemeine und wissenschaftliche Informationen zu den früheren MPU / jetzigen BfF gibt es hinreichend in der Spezialliteratur.³⁹ Dagegen sind Darstellungen zur Aufgabenstellung und zur Praxis der Obergutachterstellen nur vereinzelt zu finden,⁴⁰ obwohl sie in der verkehrsmedizinischen und –psychologischen Praxis der Behörden und Fachgerichte hinreichend bekannt waren. Mehrere staatlich anerkannte Obergutachterstellen haben ihre Arbeit nach dem Inkrafttreten des neuen StVG und der FeV fortgesetzt, von denen beispielhaft zu nennen sind:

Medizinisch-Psychologisch-Technische Obergutachterstelle der Universität München, Prof. Dr. Werner Kannheiser, Leopoldstraße 13, 80802 München,

³⁸ Burkhard Madea (Hrsg.), Praxis Rechtsmedizin – Befunderhebung, Rekonstruktion, Begutachtung, 2003 unter S.407: Verkehrsmedizin; Schubert/Schneider/Eisenmenger/Stephan (Hrsg.), Begutachtungs-Leitlinien zur Kraftfahreignung, Kommentar, Januar 2002

³⁹ Himmelreich/Janker MPU Begutachtung 2.Auflage 1999; Gehrman/Undeutsch, Das Gutachten der MPU und Kraftfahreignung 1995; Laub / Brenner-Hartmann, Die BfF – Aufgaben und Arbeitsweise NZV 2001,16-27; Haus, Verkehrsverwaltungsrecht 2004 § 17 S.234 ff; Kürti / Bringewatt, Geheimsprache TÜVologischer Fahreignungsbegutachtung 1995; Buschbell, Fahrerlaubnis in der anwaltlichen Beratung, 2.Aufl.2002 ; Hattenbach, Führerschein, MPU, 2000.

⁴⁰ Bode / Winkler, Fahrerlaubnis 4.Aufl.2003 S. 343 Rn.335; Zabel / Comes, Obergutachten bei Fahreignungszweifeln wegen Alkoholauffälligkeit oder sonstiger charakterlicher Ungeeignetheit BA (34) 1997 S.321; vgl. auch die kurze Bemerkung von Haus, Verkehrsverwaltungsrecht 2004 Rn.178, S.279 Fn.57 zum Bedürfnis, in problematischen Fällen auch besonders qualifizierte Sachverständige einzuschalten, mit Hinweis auf Hillmann DAR 2003,546,549.

Obergutachterstelle für die Beurteilung der Fahreignung an der Universität zu Köln,
Psychologisches Institut, Prof. Dr. Egon Stephan,

Medizinisch-Psychologisch-Technische Obergutachterstelle der Universität
Erlangen-Nürnberg, Prof. Dr. H.J. Kaiser, Univ.Prof. Dr. W.D. Oswald,
Nägelsbachstraße 25, 91052 Erlangen.

Nur einige mit Fahrerlaubnissachen befasste Senate der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe sind mit der Arbeitsweise der Obergutachterstellen vertraut und haben in der Vergangenheit Beziehungen der Rechtspflege zu ihnen aufgebaut.⁴¹ Zu wünschen wäre es deshalb, wenn über die Arbeit der Obergutachterstellen in der Fachliteratur periodisch berichtet und Gutachtenbeispiele einer fachlich interessierten Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht würden. Themen für wissenschaftliche Abhandlungen sind vorgegeben:

Obergutachtungen sind eine bewährte Maßnahme zur Eignungsbeurteilung von Kraftfahrern, ihre Möglichkeiten, problematische, komplexe und zeitraubende Untersuchungen frei von Zeit- und Kostendruck durchzuführen, werden durch die Gründlichkeit ihrer Gutachtenabfassungen bewiesen, fachliche Kompetenz ist durch ihre Verankerung an Universitäten gegeben und neuerdings durch die Qualitätssicherungsleitlinien der Gesellschaft der Obergutachter von 2003 positiviert, eigene Forschungen der Obergutachterstellen bringen den aktuellen wissenschaftlichen Sachstand in die Praxis ein.

Der Vorgang der Untersuchung bei einer Obergutachterstelle hat typischerweise folgenden Ablauf:

Der Obergutachter informiert sich aus der Akte der Verkehrsbehörde über die verkehrsrelevante Vorgeschichte und erstellt eine biografische Anamnese.

Der Proband wird für 9.30 Uhr eingeladen.

Die Untersuchung beginnt mit einem Vorgespräch zu Beginn der Untersuchung.

(Anlass der Untersuchung durch die Obergutachterstelle, Vorbegutachtungen)

Es folgen die psychologische Leistungsdiagnose durch Testverfahren (Prüfung der reaktiven Belastbarkeit, Nonverbaler Intelligenztest, Entscheidungs-Reaktionstest), die Persönlichkeitsdiagnostik (u.a. 16-Persönlichkeits-Faktoren-Test).

(Danach wird eine Mittagspause gemacht.)

Anschließend wird ein Explorationsgespräch geführt (z.B. Exploration des Alkoholkonsums, der Trunkenheitsfahrten, des Veränderungsverhaltens).

Die Untersuchung endet um 17 Uhr.

Das medizinisch-psychologische Obergutachten wird bei den häufigen Alkoholfällen als psychologisches Gutachten erstellt, das die Befunde eines Arztes als Obergutachter berücksichtigt.

Es ist in folgende Abschnitte unterteilt:

Einleitender Satz: Formulierung der Fragestellung an den Obergutachter.

1. Vorgeschichte

2. Ergebnisse der Untersuchung (Vorgespräch, biografische Anamnese, Exploration),

Ergebnisse der Testverfahren.

⁴¹ unten S.51

3. Interpretation der Ergebnisse,
Konsumgewohnheiten als Bedingungen,
Ausprägungen der Bedingungen beim Probanden,
Interpretation der Ergebnisse der Fragebögen.
Zur Frage des Fortbestandes bzw. der Aufhebung der Bedingungen
des Versagens.
Veränderung des Trinkverhaltens.
Ist die vollzogene Änderung im Umgang mit Alkohol stabil und
motivational gefestigt ?
Erfolgte die Änderung aus einem angemessenen Problembewusstsein
heraus ?
Ist die Änderung in das Gesamtverhalten integriert ?
Werden die mit der Verhaltensänderung erzielten Wirkungen
positiv erlebt ?
Kann der Änderungsprozess nachvollziehbar aufgezeigt werden ?
4. Zusammenfassung und Beantwortung der Untersuchungsfragestellung,
5. Anhang: Beschreibung der eingesetzten Testverfahren.

Beispielhaft werden im Folgenden Fälle aus der Praxis von zwei Obergutachterstellen angeführt:

1. Zwei Trunkenheitsfahrten, Gewaltanwendung gegen fahrzeugführende Freundin

Ein 43jähriger Kraftfahrer, 1980 Eheschließung, geschieden, Tochter aus dieser Ehe, danach 1992 mit einer Lebensgefährtin zusammen lebend, Maurerlehre mit 15, 1977 Wehrdienst als Fallschirmspringer, 1979 Sicherheitsdienstmitarbeiter, Lastkraftwagenfahrer, 1992 Gastwirt, 1995 Fahrzeugvermieter (Trikes), wurde 1992 und 1993 zweimal mit Trunkenheitsfahrten (0,66; 1,16 ‰) auffällig, beim zweiten Mal zugleich mit einem gefährlichen Eingriff in den Straßenverkehr durch Gewaltanwendung gegen seine Freundin.

Die Fahrerlaubnis wurde ihm gem. § 69 StGB entzogen.

MPU-Begutachtungen ergaben 1995 und 1999 ungünstige Prognosen, auch eine Untersuchung kam im Jahr 2000 wegen wahrscheinlichen Alkoholkonsums in erhöhtem Maße, fehlender Auseinandersetzung mit seinem Trinkverhalten und Verdacht auf erneuten unkontrollierten Alkoholkonsum zu einer ungünstigen Einschätzung des künftigen Umgang mit Alkohol und Führen eines Kraftfahrzeugs.

Der Betroffene erklärte sich gegenüber der Verkehrsbehörde wegen seiner besonderen persönlichen Situation mit einer Oberbegutachtung einverstanden.

Die Obergutachterstelle bewertete die hohe Motivation des Probanden, die Fahrerlaubnis wiederzuerlangen, die ihn 1999 zu einer verkehrspsychologischen Beratung und zu einer kritischen Auseinandersetzung mit seiner Lebenssituation veranlasst hatte. Seine Angaben bei allen medizinisch-psychologischen Untersuchungen, seit 1994 abstinent zu sein, wurden durch die erhöhten Leberwerte nicht widerlegt, da auch eine klinische Leberuntersuchung keinen Anhalt für Alkoholmissbrauch gegeben hatte.

Der Obergutachter sah die Abstinenz als stabil an, sie wurde vom Probanden positiv empfunden und seine Lebensverhältnisse standen auch mit Rücksicht auf die Wiederaufnahme der Beziehungen zur Lebensgefährtin der Aufrechterhaltung des geänderten Verhaltens nicht entgegen.

Aufgrund der Stabilisierung der Verhaltensänderung und unter Berücksichtigung der psychologischen Testergebnisse kam die Obergutachterstelle zu dem Ergebnis, dass der Proband mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht rückfallgefährdet sei.

Die umfassend angelegte Untersuchung mit genauen Hinweisen auf Forschungsergebnisse und Wissenschaftsstand kam zu einem überzeugenden Ergebnis.

2. Unfallflüchtigem wird im Neuerteilungsverfahren wegen altersbedingter Defizite die Fahreignung abgesprochen

Ein 77-jähriger Kraftfahrer, Handwerker, Rentner, beging 1992 eine Unfallflucht nach geringer Schadensverursachung.

Die Fahrerlaubnis wurde ihm gem. § 69 StGB mit einer Sperrfrist von 6 Monaten entzogen.

Im Neuerteilungsverfahren wurde er 1994 drei Mal medizinisch-psychologisch in MPU begutachtet, die Voraussetzungen für das sichere Kraftfahrzeugführen wurden nicht als erfüllt angesehen, weil die leistungspsychologischen Untersuchungen Leistungsminderungen ergaben, die verkehrsbedeutsam erschienen.

Im Dezember 1994 beantragte der Kraftfahrer bei der Verkehrsbehörde, ihm die Einholung eines Obergutachtens durch die Obergutachterstelle am Institut für Psychologie der Universität Erlangen-Nürnberg zu gestatten.

Die Obergutachter sahen ihn als typischen Vertreter seiner Altersgruppe an und kamen aufgrund der Exploration, der Testresultate, einer Fahrprobe mit vergleichsweise besseren Leistungen als bei den Vertretern seiner Altersgruppe zum Ergebnis, dass der Betroffene zu einer Fahrerlaubnisprüfung nach der vorgeschriebenen Ausbildung zugelassen werden durfte.

Das umfassend begründete überzeugende Gutachten der Obergutachter wich damit von drei zuvor erstatteten negativen Gutachten von BfF ab.

3. Erfahrene Kraftfahrerin wird nach einer Trunkenheitsfahrt als alkoholabhängig eingeschätzt.

Eine 51-jährige Kraftfahrerin, ehemalige Berufskraftfahrerin bei der Post in der früheren DDR, jetzt Verkäuferin, führte 1997 ein Kraftfahrzeug mit 2,76 ‰. Die Fahrerlaubnis wurde ihr mit einer Sperrfrist von 6 Monaten entzogen.

Im Neuerteilungsverfahren wurde sie 1998, 1999 und 2000 medizinisch-psychologisch begutachtet. Alle drei Gutachten kamen zum Ergebnis, es müsse von der Untersuchten erwartet werden, dass sie künftig wieder ein Kraftfahrzeug unter Alkoholeinfluss führen werde.

Im Jahr 2000 beantragte die Kraftfahrerin, ihr die Einholung eines Obergutachtens durch die Obergutachtenstelle am Institut für Verkehrspsychologie der Universität B. zu gestatten. Die Obergutachter lobten ihre Bereitschaft zur Problemaufklärung, sahen die intellektuellen Voraussetzungen für Lernfähigkeit und Änderungsvermögen gegeben, und stellten bei den kraftfahrrelevanten Fähigkeiten keine eignungsrelevanten Leistungsmängel fest. Ihre Persönlichkeitsmerkmale wurden günstig beurteilt, ihre sozialen Beziehungen waren normal, ihre Zukunftsplanung gemeinsam mit ihrem Ehemann war positiv.

Die Verkehrsstraftat war die Folge des Genusses einer mittelgroßen 0,41 Liter Flasche Klosterfrau Melisseegeist mit mehr als 200 g Alkohol gewesen, die sie am Tag nach einem Familienkonflikt mit ihrem Ehemann über das Verhalten ihres in die Ehe eingebrachten Sohnes ausgetrunken und danach mit dem Kraftfahrzeug nach Hause gefahren war, wobei sie durch Fahrfehler aufgefallen war. Sie berichtete den Gutachtern eine Alkoholvergiftung mit einwöchiger Krankheitserscheinung.

Aufgrund einer Exploration, einer Testuntersuchung und einer Würdigung der psychologischen Befunde kamen die Obergutachter zum Ergebnis, dass keine Alkoholabhängigkeit anzunehmen sei, vielmehr der Alkoholenuss auf eine außergewöhnliche Situation wegen eines Familienkonfliktes zurückzuführen war. Die Wahrscheinlichkeit einer erneuten Trunkenheitsfahrt wurde nicht als erhöht angesehen.

Das gründliche Gutachten ist überzeugend und widerlegt die drei Vorgutachten einleuchtend.

Dieser Einblick in die Gutachtenpraxis von Obergutachterstellen beweist das große Bedürfnis, für schwierig zu beurteilende Persönlichkeiten, die in besonderen sozialen Verhältnissen leben, die Möglichkeit der Begutachtung durch eine außerhalb der BfF arbeitende Stelle zu schaffen. Ihre Existenz wird durch die wichtigsten verfassungsrechtlichen Grundrechte wie das allgemeine Persönlichkeitsrecht gerechtfertigt.

Die Beurteilung der Erforderlichkeit von Obergutachterstellen würde erleichtert, wenn den politisch verantwortlichen Fachbehörden und den Entscheidungsträgern die

unterschiedliche Arbeitsweise bei der Beurteilung durch die BfF einerseits, die Obergutachterstellen andererseits in geeigneter Weise klargemacht würde.

2. Die staatlichen Schutzpflichten in Bund und Ländern und die Gutachterstellen für die Fahreignungsbeurteilung

a) Obergutachterstellen ergänzen oder korrigieren die Begutachtungsarbeit der BfF

Nach den oben dargestellten Praxisbeispielen hat sich die bisherige obergutachtliche Praxis bewährt. Die Gutachtenbegründungen beweisen durch die universitäre Anbindung der Stellen einen aktuellen Wissensstand der Obergutachter. Die von einer vorher durchgeführten Begutachtung unabhängige gründliche Oberbegutachtung ist eine wertvolle Leistung, die eine landesrechtliche Regelungen über die Anerkennung von eigenen Obergutachterstellen dringend erforderlich macht.

Weitere Begründungen dieser These werden durch Literaturstimmen und Erfahrungsberichte von Obergutachtern geliefert: In der Vergangenheit haben Untersuchte nicht selten Einwendungen gegen die Art und Weise der medizinisch-psychologischen Untersuchungen durch die damaligen MPU geführt. Sie empfanden die Behandlung durch die Gutachter als unangemessen, fühlten sich wegen fehlerhafter Wiedergaben der Exploration falsch verstanden und verwiesen auf unberücksichtigt gebliebenen Veränderungen in ihren persönlichen oder beruflichen Situationen.⁴² Sie forderten von der Fahrerlaubnisbehörde mit eingehenden, durch hausärztliche oder fachärztliche Berichte fundierten Begründungen, von einer Begutachtung durch eine andere MPU abzusehen und eine Obergutachterstelle mit der Begutachtung zu beauftragen.

Auch Fachgerichte beauftragten in schwierigen Fällen die Einholung von Obergutachten nach einer Erstbegutachtung durch eine MPU, sie haben in vielen Fällen Rechtsstreitigkeiten durch Abschluss von gerichtlichen Vergleichen mit dem Inhalt, primär ein Obergutachter solle für die Beteiligten verbindlich ein Eignungsurteil abgeben, die Dauer der Rechtsstreite abgekürzt und die Gerichtsbelastung dadurch gemildert.⁴³

Weiter sprechen die Ergebnisse der Oberbegutachtungen für die Notwendigkeit ihrer Wiedereinführung oder Erhaltung. In 60 % der Fälle konnten die Ergebnisse der vorangegangenen MPU-Begutachtungen bestätigt werden, in 40 % ergaben sich abweichende Oberbegutachtungen, z.B. wegen pauschaler Wertungen ohne Präzisierung der tatsächlichen Grundlagen oder wegen Befunden, die nicht auf ein überdauerndes Verhalten des Untersuchten hinwiesen.⁴⁴

Es erscheint bei dieser Sachlage unmöglich, dass der Bundesgesetzgeber die fahrerlaubnisrechtliche Gefahrenabwehr nur durch die im StVG ausdrücklich erwähnten BfF verwirklichen wollte, vielmehr hat er die Entwicklung zur Einrichtung von Obergutachterstellen nicht blockieren wollen, wenn sich in den Ländern ein Bedarf an amtlich anerkannten, wissenschaftlich besonders qualifizierten Begutachtungen ergeben sollte.

⁴² Bode/Winkler, S.343; Stephan DAR 1993,41;Kunkel Zfs 1996,241.

⁴³ Zabel/Comes, Obergutachten bei Fahreignungszweifeln wegen Alkoholauffälligkeit oder sonstiger charakterlicher Ungeeignetheit BA 34 (1997) 321-343.

⁴⁴ Bode/Winkler, S.347

b) Umfang und Grenzen der Schutzpflicht der Gesetzgeber in Bund und Ländern

Aus einem anderen Blickwinkel bestätigt sich diese aufgestellte These weiter: Aus der Verpflichtung des Staates zum Schutz der Menschenwürde, der Verkehrsfreiheit und Verkehrssicherheit ergibt sich die parlamentarische oder exekutive Aufgabe, Gutachterstellen so auszugestalten, dass Gefahren für die Verkehrsfreiheit und Verkehrssicherheit entgegengewirkt wird. Das Gebot der Menschenwürde als Achtung vor der Person des Untersuchten fordert wissenschaftlich nach neuestem Standard ausgestattete Gutachterstellen. Hinzu kommt die staatliche Pflichtaufgabe, angesichts der erheblichen Gefahren für die Verkehrssicherheit bei einem Rückfall von Personen mit Neigung zum Missbrauch von Alkohol und Drogen oder bei Mehrfachtätern im Straßenverkehrsrecht die Erforderlichkeit, die Aufgaben und die Qualitätsanforderungen an die Gutachter und ihre Kontrolle mit der angemessenen Strenge regeln zu müssen. Sachliche Notwendigkeiten für die Einrichtung von Gutachterstellen mit besonders hohem Standard als Kontrollinstanz für die Arbeit der BfF sind vorhanden. Ein Obergutachter hat aus seiner Praxis Beispiele für Schwächen der früheren Medizinisch-Psychologischen Gutachter (MPU) gebracht:⁴⁵ Kritisiert wird z.B. die Aktenanalyse in einzelnen MPU-Gutachten, die nicht erkennen lässt, welche Akteninhalte zur Kenntnis genommen worden sind, sondern es wird lediglich versichert, dass die Akten mit wissenschaftlichen Methoden ausgewertet worden sind, was nicht nachvollziehbar ist. Weiter wird beanstandet, dass die Sozialanamnese häufig zu kurz ausfällt, meist wird lediglich auf „stabile soziale Verhältnisse“ verwiesen, was ohne Aussagekraft ist. Bedenklich ist auch die stark „verengte Exploration“ z.B. nur auf die Trunkenheitsdelikte und auf die Trinkgewohnheiten. Vermieden werden soll lediglich eine über die Fragestellung hinausgehende Ausforschung des Untersuchten.⁴⁶ Ein anderer Obergutachter kritisiert die ungenügende Erfassung der negativen wie der positiven Einflüsse der Lebensgeschichte auf das Fehlverhalten im Straßenverkehr.⁴⁷

Diese wichtige Kontrollfunktion hat der Bundesgesetzgeber mit seiner genauen Regelung über das Erfordernis der amtlichen Anerkennung oder Beauftragung aller Gutachterstellen erfüllt, dabei hat er die frühere Eignungsrichtlinie von 1982⁴⁸ im Blick gehabt. Die nach Außerkrafttreten dieser Bundesrichtlinie entstandene Lücke füllen jetzt die privatrechtlichen Qualitätssicherungsleitlinien der Gesellschaft der Obergutachter von 2003 aus, die durch eine gesetzliche Verankerung öffentlich-rechtliche Verbindlichkeit erhalten müssen.⁴⁹

Der Bundesgesetzgeber hat die Obergutachterstellen bei der wichtigen Regelung der amtlichen Anerkennung oder Beauftragung von „Personen oder Stellen“ mit Rücksicht auf ihre dringend erforderlichen Kontrollfunktionen mit in seine gesetzgeberische Entscheidung eingeschlossen.

c) Sachliche Gründe für die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Land

Es hätte nahe gelegen, im Rahmen der Neufassung des StVG zumindest in der Gesetzesbegründung zu § 6 Abs.1 S. k StVG auf die seinerzeit existierenden Obergutachterstellen einzugehen.

⁴⁵ Lewrenz, VGT 1992 S.169,170. = DAR 1992,50; Himmelreich/Janker, MPU Rn.341 S.108 ff; Kunkel Zfs 1996,242 ff.

⁴⁶ Anlage 15 zur FeV unter 1a und b

⁴⁷ Bode/Winkler, Fahrerlaubnis 4.Aufl.2003 § 7 Rn.367.

⁴⁸ VkB1 1982 S.496, siehe unten II 4. S.22.

⁴⁹ vgl. dazu unten den Gesetzentwurf unter III 4. S.38 mit Hinweisen auf Haffner/Stephan/Kannheiser/Biehl NZV 2005,238.

Die Obergutachterstellen in Kiel, Professor Dr. Gerber, in München Professor Dr. Kannheiser, in Hamburg Professor Dr. Lewrenz, in Thüringen Professor Dr. Miltner, in Trier Professor Dr. Stephan, in Köln Professor Dr. Undeutsch und in Hannover Professor Dr. Winkler waren sämtlich durch ihre Gutachterpraxis und durch begleitende wissenschaftliche Veröffentlichungen, zum Teil auch durch rechtspolitisch maßgebliche Arbeiten bekannt und international anerkannt.

Bei dieser Lage hätte sich der Bundesgesetzgeber im Zuge der Neuregelung des Fahrerlaubnisrechts mit der Frage der weiteren Existenz der Obergutachterstellen auseinandersetzen müssen. Dass die Gründe für sein Schweigen in seiner Absicht lagen, die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz durch Regelungen auch über die Benennung, Beauftragung und Aufgabenstellung der Obergutachterstellen für die Fahreignungsbegutachtung nicht zu überschreiten, weil es an einem Bedürfnis für eine bundeseinheitliche Regelung fehlte i.S. von Art. 72 Abs.2 GG, erklärt aus verfassungsrechtlicher Sicht diese auffällige Zurückhaltung des Bundes.⁵⁰ Sicher war für diese auch der föderalistische Gesichtspunkt maßgebend, dass der Bundesgesetzgeber nicht absehen konnte, ob seine Regelungen über Obergutachterstellen in den Ländern effektiv durchsetzbar sein würden. Jedenfalls sah sich der Bundesgesetzgeber aus kompetenzrechtlichen und politischen Gründen trotz der das gesamte Ordnungsrecht beherrschenden staatlichen Schutzpflichten nicht veranlasst, über die Regelung des Anerkennungserfordernisses hinaus auch Regelungen über die speziellen Aufgaben der Obergutachterstellen in den Ländern zu treffen.

Insgesamt wird erkennbar, dass es nach den Vorstellungen des Bundesgesetzgebers den Ländern überlassen bleiben sollte, die Initiative für die Auswahl und Benennung von Obergutachterstellen für die Kraftfahrereignung sowie für ihre Aufgabenzuweisungen zu ergreifen.

3. Die für die Straßenverkehrssicherheit nachteiligen Realitäten nach dem im StVG neu geschaffenen Gutachtersystem

a) Es fehlen im neuen Fahrerlaubnisrecht Konfliktlösungen bei der medizinisch-psychologischen Begutachtung der Fahreignung.

Das neue Fahrerlaubnisrecht im StVG und in der FeV enthält einerseits detaillierte Regelungen über die Anlässe für medizinisch-psychologische Begutachtungen, andererseits ein Defizit an Konfliktlösungen für die Fälle nicht überzeugender Tatsachenfeststellungen, Wertungen und überholter wissenschaftlicher Erkenntnisse in den erstellten Gutachten.⁵¹ In der Vergangenheit hat dieser Tatbestand in fachgerichtlichen Verfahren zu einem gezielten Einschalten einer besonders geeigneten Obergutachterstelle über die Landesgrenzen hinaus geführt, weil grundsätzliche Weichenstellungen in der Rechtsprechung – Bedeutung der 1,6 ‰ BAK Grenze - zu vollziehen waren.⁵²

Die Einholung von Obergutachten ist in einer Vielzahl von Fällen erörtert oder beschlossen worden:

⁵⁰ siehe unter I 1.c) S.7; II 2.b) S.29,30.

⁵¹ Zur Auswahl des Gutachters vgl. die Begutachtungs-Leitlinien zur Kraftfahrereignung Februar 2000 unter 2.2 d) S.14

⁵² dazu unten unter V 3 b S.52.

Beispiele:

1. Fall der Pflicht zur Einholung eines Obergutachtens.

Ein 20-jähriger Kraftfahrer mit der Fahrerlaubnis der Klasse 2 (alt) hatte von 1965 bis 1983 sechsmal ein Kraftfahrzeug mit einem Blutalkoholgehalt von 1,2 bis 2,8 ‰ geführt. Die Fahrerlaubnis war ihm zuletzt gemäß § 69 StGB mit einer Sperrfrist entzogen worden. Der Antrag auf Neuerteilung der Fahrerlaubnis der Klasse 2 wurde abgelehnt. Im Widerspruchsverfahren wurde 1986 ein medizinisch-psychologisches Gutachten eingeholt, das zum Ergebnis kam, es sei nicht zu erwarten, dass der Antragsteller zukünftig wiederum ein Kraftfahrzeug im Zustand alkoholisierter Beeinflussung führen werde, da er seit 1983 glaubhaft abstinent lebe. Der Neuerteilungsantrag wurde von der Widerspruchsbehörde trotz dieses Gutachtens wegen aufgetauchter Zweifel an der Abstinenz abgelehnt.

Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren wurde ein weiteres medizinisch-psychologisches Gutachten eingeholt, das die Abstinenz ebenfalls nicht für glaubhaft hielt, den früheren Alkoholkonsum nicht als aufgegeben ansah und die überwiegende Wahrscheinlichkeit künftigen weiteren Alkoholkonsums vor dem Führen eines Kraftfahrzeugs annahm. Die Gutachter hielten es aber für möglich, dass der Kläger eine Kontrolle durch die ständige Offenbarung seines Konsums gegenüber seiner Ehefrau erfahre.

Nach Auffassung des Revisionsgerichts durfte verwaltungsgerichtlich von dieser Einschätzung im letzten medizinisch-psychologischen Gutachten nicht abgewichen werden. Das Gericht meinte, naheliegend sei es in diesem Fall gewesen, ein Obergutachten zu den beiden voneinander abweichenden Gutachten der medizinisch-psychologischen Untersuchungsstelle einzuholen.⁵³

2. Fall von Vorbehalten des Untersuchten gegen eine Begutachtung durch eine Begutachtungsstelle für Fahreignung, Äußerung des Wunsches nach einer Oberbegutachtung

Nach einer einmaligen Fahrt mit einem Kraftfahrzeug mit BAK 1,3 – < 1,6 ‰⁵⁴ ohne strafgerichtliche Fahrerlaubnisentziehung gemäß § 69 StGB erhielt ein Kraftfahrer die Aufforderung, ein Gutachten einer BfF beizubringen, zur Begründung wurde auf § 13 Nr.2 c) FeV hingewiesen. Der Betroffene weigerte sich, ein solches Gutachten vorzulegen.

Es kam zur Fahrerlaubnisentziehung.

Der Betroffene machte im Widerspruchsverfahren geltend, dass es sich um einen einmaligen Fall gehandelt habe, was auch der Strafrichter bei der Entscheidung über die Fahrerlaubnisentziehung gem. § 69 StGB anerkannt habe. Der Betroffene beantragte für den Fall, dass die Behörde an ihrer Auffassung festhält, ihm zu gestatten, mit Rücksicht auf die allgemein bekannte Gutachtenpraxis der betreffenden BfF ein Gutachten einer Obergutachterstelle für die Fahreignungsbegutachtung des betreffenden Bundeslandes einzuholen und der Behörde vorzulegen.

Er verwies darauf, dass nach seiner Kenntnis die BfF nicht auf dem neuesten Stand der verkehrsmedizinischen und –psychologischen Forschung sei, denn hiernach sei die medizinisch-psychologische Begutachtung in seinem Fall nicht erforderlich, weil der Verdacht auf Alkoholmissbrauch nur dann erhärtet werde, wenn durch ein ärztliches Gutachten ein abnormes Trinkverhalten festgestellt werde, wie monate- und jahrelanger Umgang mit hohem BAK, es müsse sich um Trinken der Wirkung wegen handeln und die soziale Trinknorm weit übertreffen.⁵⁵

Die Behörde lehnte diesen Antrag mit Rücksicht auf das neue Fahrerlaubnisrecht ab, das keine Regelungen über die Benennung von Obergutachterstellen mehr enthält.

Der Betroffene wurde auf den Rechtsweg gegen die Fahrerlaubnisentziehungsverfügung verwiesen. Der Rechtsstreit dauerte ein Jahr und hatte wegen der von der Behörde angeordneten Sofortvollziehung erhebliche Nachteile für ihn.

3. Fall von Zweifeln an der Erforderlichkeit einer Begutachtung durch eine BfF, Vorschlag einer Beurteilung der Erforderlichkeit durch ein Obergutachten

Ein Kraftfahrer führte wiederholt ein Kraftfahrzeug unter Alkoholwirkung mit BAK 0,3-0,49 ‰, was der Behörde durch Mitteilungen Dritter verlässlich bekannt wurde.

⁵³ BVerwG NZV 1992,253

⁵⁴ Schubert (Fn.38) aaO S.82 zu den Beweiswirkungen der Blutalkoholgehalte.

⁵⁵ Schubert aaO..

Die Behörde ordnet gem. § 13 Nr.2 FeV eine medizinisch-psychologische Untersuchung an, die der Betroffene verweigerte, es kam gem. § 11 Abs.8 FeV zur Fahrerlaubnisentziehung wegen mangelnder Eignung.

Im Widerspruchsverfahren machte der Betroffene geltend, die Fahrerlaubnisentziehung sei rechtswidrig, weil die Anordnung zur Gutachtenbeibringung nicht erforderlich sei, der Betroffene führte weiter aus, eine Regelung über die Lösung dieses Konflikts fehle in der FeV, denkbar sei eine primäre, d.h. ohne Vorliegen von zwei voneinander abweichende Gutachten durchzuführende Oberbegutachtung, die die Frage der Erforderlichkeit der Begutachtung vorab klären könne.⁵⁶

Der Einwand des Widerspruchsführers hätte sich im verwaltungsgerichtlichen Verfahren mit Sicherheit als begründet erwiesen. Zwar ist Alkoholmissbrauch bei wiederholtem Führen eines Kraftfahrzeugs „unter unzulässig hoher Alkoholwirkung“ anzunehmen, jedoch muss die Fahrt mit BAK 0,5 ‰ oder mehr begangen worden sein, um einen Alkoholmissbrauch zu beweisen. Bei mehreren Unfällen unter BAK 0,3-0,49 ‰ ist eine ärztliche Begutachtung anzuordnen, die zur Notwendigkeit einer medizinisch-psychologischen Begutachtung Stellung nehmen muss.⁵⁷

Die Beispiele zeigen, dass die Anrufung einer Obergutachterstelle auch künftig häufig erforderlich sein wird, um Rechtsfrieden zu schaffen. Die jetzige Rechtslage ist unbefriedigend, weil eine konfliktlösende Regelung über die Einschaltung von Oberbegutachtungen Rechtsstreite vermeiden oder jedenfalls verkürzen und Nachteile für den Rechtsschutzsuchenden durch einen lange dauernden Rechtsstreit ausschließen könnte.

b) Die Probleme aufgrund des Fehlens von Regelungen über Obergutachterstellen

Das Fehlen von Regelungen über Konfliktlösungen stellt ein Defizit an wichtigen, den Rechtsfrieden wahrenen Regelungen über die Oberbegutachtungen dar, dies ist umso auffälliger, weil es im neuen Recht auf der anderen Seite ein Übermaß an teilweise sogar kritisch beurteilten⁵⁸ Regelungen über die Anlässe für die Beibringung medizinisch-psychologischer Gutachten der BfF gibt. Die umfangreichen Verordnungsregeln des Ressortministers und des beteiligten Bundesrates ergaben sich aus der weitgespannten Verordnungsermächtigung in § 6 Abs.1 Nr.1 c StVG, die beiden, der Exekutive und dem Gesetzgebungsorgan Bundesrat, aufgegeben worden ist. Diese Regelungen sind vielfältig und im StVG verstreut positioniert und zeigen Defizite bei der Regelung von Konfliktfällen, für deren Lösung Obergutachterstellen Hilfen geben könnten:

In § 11 Abs.3 FeV sind die Anforderungen an die Erforderlichkeit der jeweiligen Begutachtungsart durch klare Regeln über die erforderlichen Maßnahmen bei der Klärung bestimmter Bedenken und Zweifel verschärft worden. Neben Spezialfällen wie Auffälligkeiten bei der Fahrerlaubnisprüfung oder schweren verkehrsrelevanten Straftaten und problematischen Neuerteilungsfällen ist in § 11 Abs.3 Nr.1 FeV dem Entscheidungsträger die wichtige Ermächtigung übertragen, die Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens anzuordnen, wenn nach „Würdigung“ eines ärztlichen Gutachtens oder das eines Kraftfahrzeugverkehrssachverständigen „ein medizinisch-psychologisches Gutachten zusätzlich erforderlich ist“. In einem weiteren Regelungsakt hätte geklärt werden können, wie im Fall zweier voneinander abweichender Gutachten oder bei plausiblen Bedenken des Betroffenen gegen eine Begutachtung zu verfahren ist. Auch die generelle Ermächtigung für die Behörde in Anlage 4 Nr.3 S.2 zu §§ 11, 13 und 14 FeV, bei Zweifeln über Kompensationen von körperlich-geistigen Mängeln durch Gewöhnung, durch besondere Einstellung oder

⁵⁶ zur primären Oberbegutachtung unten S.45 Fn.119.

⁵⁷ Schubert aaO (Fn.38) S.81 im Einzelnen.

⁵⁸ vgl. im Einzelnen Bode/Winkler, Fahrerlaubnis 4.Aufl.2003 § 3 IV 10 b dd) Rn.192 ff; Gehrman NZV 2003,10,11 mit Fn.10

besondere Verhaltenssteuerung die Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens nach Ermessen anzuordnen, ist ohne Konfliktlösungen geblieben. Weitere spezielle Tatbestände mit erheblichem Konfliktpotential finden sich im StVG für die Fahrerlaubnis auf Probe (§ 2a Abs.4 S.1, 5); für das Punktsystem (§ 4 Abs.10 S.3), in der FeV für das Mindestalter (§ 10 Abs.2) und für Alkohol- und Drogenprobleme (§§ 13,14).

In allen Fällen wird der Konfliktfall bei widersprechenden Vorgutachten oder bei plausiblen Bedenken des Betroffenen gegen eine Begutachtung ausgeblendet und weder im Gesetzeswortlaut noch in den Gesetzesbegründungen ein Weg für Konfliktlösungen durch Einholung von Obergutachten gewiesen.

c) Erschwerung des Grundrechtsschutzes im neuen Fahrerlaubnisrecht

Die Probleme für den Grundrechtsschutz bei der Anwendung dieser äußerlich perfekt wirkenden, in der Praxis sich aber als lückenhaft erweisenden Regelungen drängen sich auf. Die Entscheidungsträger im Fahrerlaubniserteilungs- und entziehungsverfahren haben vor jeder Anordnung zur Gutachtenbeibringung jeweils im Einzelfall sorgfältig abzuwägen, ob eine Gutachtenanforderung mit den Leitsätzen des BVerfG zu vereinbaren ist. Diesen Einzelregeln liegt der bindende Entscheidungssatz des BVerfG⁵⁹ zugrunde, dass die Anforderung eines solchen Gutachtens sich auf Mängel beziehen müsse, die bei vernünftiger, lebensnaher Einschätzung die ernsthafte Besorgnis begründen, dass der Betroffene sich als Führer eines Kraftfahrzeugs nicht verkehrsgerecht und umsichtig verhalten werde. Entfernter liegende Gefahren rechtfertigen nach den bindenden Entscheidungssätzen des BVerfG den von ihm als tief in das Persönlichkeitsrecht eingreifend empfundenen Eingriff der medizinisch-psychologischen Begutachtung nicht. Eine Überforderung der Bediensteten der örtlichen Fahrerlaubnisstellen der Straßenverkehrsbehörden (§ 73 FeV) bei jeder einzelnen Entscheidungsfindung durch diese strengen verfassungsrechtlichen Vorgaben ist bei der jetzigen Gesetzes- und Verordnungslage unausweichlich gegeben. Angesichts der strengen Vorgaben des BVerfG, die bei jeder Anwendung der Regelungen für Gutachtenbeibringungen beachtlich sind, werden den Entscheidungsträgern schwierige Wertungen abverlangt, die normative Konfliktlösungen durch Regelungen über die Beurteilung der Tatsachen durch eine mit besonderer Fachkenntnis ausgestattete Obergutachterstelle erforderlich erscheinen lassen.

Probleme des Grundrechtsschutzes würden durch Etablierung von Obergutachterstellen weitgehend vermieden.

d) Keine rechtlich verbindlichen Regelungen in den Begutachtungs-Leitlinien zur Kraftfahreignung des Gemeinsamen Beirats für Verkehrsmedizin beim Bundesverkehrsministerium

Auch die unter der Leitung eines Vertreters des Bundesverkehrsministeriums geschaffenen Begutachtungs-Leitlinien (B.-L.) des Gemeinsamen Beirats sprechen Obergutachterstellen nicht ausdrücklich an. Diese behandeln zu dem Titel „Auswahl des Gutachters“⁶⁰ mit den Untertiteln „a) Zur Gutachterausswahl“, „b) Zur Qualifikation der Gutachter“, und „c) Zur Vermeidung des Vorwurfs der Parteilichkeit des Gutachters“ unter d) nur allgemein „Personen mit herausragender Qualifikation“, von denen die Fahrerlaubnisbehörden „zusätzliche Gutachten“ .. „nach Weisung der jeweiligen

⁵⁹ BVerfG Beschl.v.20.6.2002 NZV 2002,422=ZfS 2002,454=DAR 2002,405; BVerfGE 89,69= NJW 1993,2365=NZV 1993,413, Epping NZV 1994,129; Franßen DVBl 1993,998.

⁶⁰ Begutachtungs-Leitlinien unter 2.2 unter d) S.14.

obersten Landesbehörden“ „anfordern“ können, diese Personen müssen für Begutachtungen „besonders benannt werden“.

Die B.L. sind vom Bundesverkehrsministerium zwar verantwortlich mitgestaltet worden. Sie können aber trotz der Mitwirkung des Ministeriums keine rechtlichen Regelungen zu den Obergutachterstellen darstellen und zu den Aufgaben und zur Autorisierung der Obergutachterstellen nichts verbindlich regeln. Vielmehr stellen diese Leitlinien durch ihre medizinisch-psychologischen Beurteilungen lediglich Hilfen für den Gutachter dar, von denen er nur unter genau bezeichneten Voraussetzungen abweichen darf. Der Gutachter muss einerseits nicht jede gutachtliche Schlussfolgerung eingehend erläutern, sondern darf sich auf die B.-L. beziehen, er darf andererseits von den Regelbeurteilungen der B.-L. abweichen, nur muss er seine Begutachtung dann ausführlich begründen. Ergeben sich für den Entscheidungsträger Zweifel hinsichtlich der gutachtlichen Beurteilung, kommen die in den B.L. genannten „Personen mit herausragenden Qualifikation“ als weitere oder zusätzliche Gutachter in Betracht. Der BMV hat in einer amtlich bekannt gegebenen Rechtsauffassung den Ländern die Kompetenzen für die Einrichtung von Obergutachterstellen zugewiesen.⁶¹

Regeln über die Pflicht zur Einrichtung von Obergutachtern und über die Voraussetzungen der Heranziehung dieser Gutachter können diese speziellen ärztlichen und psychologischen Leitlinien nicht darstellen.

e) Klärende Hinweise zur Rechts- und Interessenlage in der Kommentierung zu den Begutachtungs-Leitlinien

Die Kommentatoren der Begutachtungs-Leitlinien gehen unter dem Titel „Die B.-L. zur Kraftfahrereignung im rechtlichen Gefüge des Fahrerlaubnisrechts“ in einem der neun Unterabschnitte auf „Zusätzliche Gutachten“ ein.⁶² Mit Rücksicht auf die Thematik des Kommentars, lediglich eine Erläuterung der medizinisch-psychologischen Leitlinien für ärztliche und medizinisch-psychologische Gutachter zu geben, ist es nicht Aufgabe der Kommentatoren, zur Rechtsfrage einer abschließenden Regelung des Instituts der Obergutachterstellen im Fahrerlaubnisrecht eine Position zu beziehen. Sie lassen es deshalb dahingestellt, ob § 2 Abs.13 StVG wegen des Vorbehalts der amtlichen Anerkennung der Gutachter ein Verbot der „Benennung von Einzelgutachtern“ zu entnehmen ist. Die Tätigkeit eines Obergutachters halten die Kommentatoren nur in den Fällen einer Begutachtung eines bereits vorliegenden medizinisch-psychologischen Gutachtens für angebracht, nicht aber eine direkte Begutachtung als Erstbegutachtung ohne vorherige Untersuchung mit abschließender Beurteilung durch eine BfF.

Die Kommentatoren wollen damit eine Beurteilung der Rechtslage nach neuem Recht nicht abgeben und beschränken sich auf die Eingrenzung der Begutachtungskompetenz der Obergutachterstellen, falls es zu einer Anerkennung oder Benennung durch die oberste Landesbehörde kommt.

4. Die Rechtslage vor dem 1.1.1999 als rechtshistorischer Hintergrund für die Auslegung des neuen Rechts

a) Die alte Rechtslage bis zum 31.12.1998

Im StVG a.F. war im Gegensatz zum neuen § 2 Abs.13 S.1 StVG für die medizinisch-psychologischen Untersuchungsstellen keine amtliche Anerkennung oder Beauftragung vorgesehen, erst die Ausführungsregelungen zum StVG, die StVZO erteilten der

⁶¹ Der BMV hat dies bei Bekanntgabe des Erscheinens der 6.Auflage der Begutachtungs-Leitlinien am 28.3.2000 mitgeteilt (Text siehe oben Fn. 18).

⁶² Schubert (Eggersmann/Pansegrau) (oben Fn.38) S.22.

zuständigen obersten Landesbehörde oder einer von ihr beauftragten Behörde die Ermächtigung zur Anerkennung der MPU (§ 3 Abs.3 StVZO).

Im Zuge der Fortentwicklung der Arbeit der MPU wurden vom Bundesminister für Verkehr 1982 „Richtlinien für die Prüfung der körperlichen und geistigen Eignung von Fahrerlaubnisbewerbern und –inhabern (Eignungsrichtlinien)“⁶³ in Kraft gesetzt. Die Gutachter der MPU erhielten außerdem eine für sie bindende allgemeine Beurteilungsgrundlage durch das Gutachten Krankheit und Kraftverkehr (KuK) von Lewrenz/Friedel, das die körperlich-geistigen Mängel auf ihre Bedeutung für das sichere Kraftfahrzeugführen behandelte, laufend aktualisiert wurde und 1996 in 5. und als Begutachtungs-Leitlinien zur Kraftfahreignung (B.L.) im Jahr 2000 in 6.Auflage erschien. Die bindenden Anweisungen an die Ärzte der MPU bis zur 5.Auflage des KuK hatten noch keine Beurteilungskriterien für die charakterlichen und persönlichkeitsbedingten Mängel enthalten, erst das „Psychologische Gutachten Kraftfahreignung“ unter der Federführung des damaligen Vorsitzenden des Berufsverbandes der Sektion Verkehrspsychologie im Berufsverband Deutscher Psychologen Kroj hatte 1995 diese Lücke geschlossen und die neuen B.L. vorbereitet. Nach den Vorschriften der nach neuem Recht nicht mehr geltenden Eignungsrichtlinie unter III. sollten Obergutachten von Persönlichkeiten erstattet werden, die nach Erfüllung bestimmter Anforderungen von den obersten Landesbehörden benannt wurden. Der verantwortliche Obergutachter musste über eine abgeschlossene Fachausbildung verfügen (Staatexamen, Diplom bzw. Promotion), sowohl durch besondere Erfahrung in der medizinischen oder psychologischen Begutachtung als auch durch eigene Forschungsarbeiten auf dem Gebiet der Verkehrsmedizin bzw. Verkehrspsychologie legitimiert sein und eine regelmäßige Tätigkeit auf diesem Fachgebiet aufweisen, welche auch Untersuchungen im Auftrag von Straf- und Verwaltungsgerichten einschloss.

Obergutachten konnten von der Fahrerlaubnisbehörde angefordert werden, wenn

- a) *sie das vorliegende Gutachten oder mehrere solcher Gutachten als Grundlage für die zu treffende Entscheidung nicht für ausreichend hält, insbesondere wenn mehrere einander widersprechende Gutachten vorliegen,*
- b) *der Untersuchte erheblich erscheinende Einwendungen gegen das Ergebnis eines vorliegenden Gutachtens oder mehrere solcher Gutachten anregt,*
- c) *ein Gutachter die Einholung eines Obergutachtens anregt.*

Darüber hinaus sind von der Rechtsprechung weitere Tatbestände für die Einholung von Obergutachten entwickelt worden: Auch fundierte Einwendungen des Untersuchten mit Rücksicht auf die in einem Privatgutachten geäußerten Anregungen konnten die Fahrerlaubnisbehörde veranlassen, ein Obergutachten zwecks Überprüfung eines bereits erstatteten Gutachtens einer MPU einzuholen.⁶⁴ In der Praxis der Fachgerichte entwickelte sich außerdem die Gewohnheit, durch gerichtlichen Vergleich oder außergerichtlichen Vergleichsvertrag die Einholung eines Obergutachtens zu vereinbaren, auch wenn nur ein MPU-Gutachten vorlag oder noch kein solches Gutachten erstattet war, die medizinisch-psychologische Begutachtung aber angezeigt schien.⁶⁵ Bei Inkrafttreten des neuen Fahrerlaubnisrecht am 1.1.1999 waren 44 Obergutachter in 11 Bundesländern tätig.⁶⁶

Die Obergutachterstellen waren durch die in den Eignungsrichtlinien verankerten Grundsätze rechtlich ausreichend fundiert, außerdem wurden ihre richtliniengemäß

⁶³ VkB1 1982 S.496

⁶⁴ OVG Lüneburg ZfS 1994, 150.

⁶⁵ Gehrman/Undeutsch, Das Gutachten der MPU und Kraftfahreignung 1995 S.134.

⁶⁶ vgl. Bode/Winkler, Fahrerlaubnis 3.Aufl.2000 S. 587 ff

vorgegebenen beschränkten Anlässe für ihre Gutachtenerstattung durch die Fachgerichtspraxis erweitert.⁶⁷

Die Rechtslage war gesichert und führte zur Benennung von Obergutachterstellen in den meisten Bundesländern.

b) Der medizinisch-psychologische Hintergrund für die Einführung der Eignungsrichtlinien mit ihren Regelungen über die Obergutachterstellen

Die Einführung einer genauen Regelung über die Voraussetzungen für die Benennung der Obergutachterstellen hatte seinen Grund in der Fortentwicklung der medizinisch-psychologischen Begutachtung in der Nachkriegszeit als Reaktion auf die Wandlung der Eignungsmängel von Kraftfahrern im Laufe der Jahrzehnte.

Mit der Motorisierung ab 1945 und ab 1951 aufgrund der Zunahme von Verkehrsunfällen entwickelte sich die medizinisch-psychologische Fahreignungsuntersuchung zunächst mit dem Schwerpunkt der Ermittlung einer ausreichenden körperlichen und geistigen Leistungsfähigkeit unter Anwendung von Methoden der „Nachweisdiagnostik“ („Merkmalsdiagnostik“) weiter⁶⁸. Sehgeminderte und Kriegsversehrte machten 26 % der Untersuchten aus, die Verkehrsauffälligen hatten nur einen Anteil von 17 %.

Die medizinisch-psychologischen Institute sahen sich mit der Zunahme des Massenverkehrs vor die Aufgabe gestellt, die körperlichen und seelisch-geistigen Persönlichkeitsmerkmale und Lebensbedingungen des Probanden zu ermitteln, die seine Fahreignung ausschließen. Dabei ging die medizinisch-psychologische Untersuchung noch lange überwiegend von einer „statischen Auffassung der Persönlichkeit“ aus und sah ihre Aufgabe in der Auslese von unfallauffälligen oder mehrfach auffälligen langfristig ungeeigneten Verkehrsteilnehmern, ohne dass die Lernfähigkeit dieses Personenkreises gesehen wurde.⁶⁹

Erst Ende der 70iger Jahre setzte sich eine Auffassung von der Persönlichkeit durch, wonach diese nicht unveränderbar, sondern durch Lernerfahrungen in ihrem Verhalten bestimmt ist. Die medizinisch-psychologische Begutachtung stellt sich seither die Aufgabe, nicht nur die für die Beurteilung der Fahreignung bedeutsamen Faktoren wie die körperlichen und seelisch-geistigen Mängel und die Lebensbedingungen zu ermitteln und darauf die Beurteilung des künftigen Verkehrsverhaltens zu stützen. Vielmehr soll sich an diese statusfeststellende Diagnose die erst eigentlich schwierige und für die Prognose entscheidende Prüfung anschließen, ob die Schwächen durch eine Förderung der Fähigkeit zum sicheren Kraftfahrzeugführen ausgeglichen werden können und mit welchen pädagogischen, rehabilitativen oder therapeutischen Maßnahmen sich die Defizite beheben lassen. Die „Nachweisdiagnostik“ der früheren Jahre wurde damit durch eine „Entlastungsdiagnostik“ und „Prozessdiagnostik“ ersetzt, die die Vermutung der mangelnden Fähigkeit, ein Kraftfahrzeug im Verkehr sicher zu führen, entweder entkräftet oder bestätigt.⁷⁰

Die Wandlung der medizinisch-psychologischen Begutachtung von einer mehr statischen Beurteilung der Gesamtpersönlichkeit zu einer Diagnose der dynamischen Entwicklung der Persönlichkeit des Untersuchten forderte von den Gutachtern eine besonders qualifizierte Leistung und setzte eine anspruchsvolle intensive wissenschaftliche Vorbildung und aufwändige Weiterbildung voraus.

⁶⁷ Bode/Winkler, (Fn.34) § 7 VII 2 c S.343,346.

⁶⁸ Winkler, Entwicklung der Fahreignungsbegutachtung in der Bundesrepublik, BA 41 (2004) S.5

⁶⁹ Weinand, Neuere Entwicklungen und Erkenntnisse in der Fahreignungsbegutachtung, BASt 31 Sept.1994 S.10; Brenner-Hartmann, Grundkonzeption und Aufbau der Beurteilungskriterien BA 42 (2005) Supplement II S.3,4.

⁷⁰ Winkler (oben Fn. 66) S.3; Brenner-Hartmann aaO.

Die neue Praxis führte bei dem zunehmend starken Leistungsdruck in den Untersuchungsstellen zu einem Risiko von Fehlbeurteilungen. Die einzig wirksame Abhilfe gegen diese vorgegebenen Schwierigkeiten war die Benennung von besonders geeigneten, wissenschaftlich speziell vorgebildeten und mit den erforderlichen aufwändigen technischen Hilfsmitteln in Instituten und Universitäten ausgestatteten Obergutachtern. Nur sie hatten sowohl die Möglichkeit, Verbindung zur Gutachterpraxis zu behalten, sie wurden außerdem in den Stand gesetzt, ihre Erfahrungen und Gutachtenergebnisse für die wissenschaftliche Forschung einzusetzen und bei entsprechenden Vorhaben der Ressortminister rechtspolitisch fundiert zu argumentieren. Weitreichende günstige Folgen für die Verkehrssicherheit und zugleich für den Grundrechtsschutz waren bei der neuen Gestaltung des Fahrerlaubnisrechts erkennbar.⁷¹

Die Entwicklung zu der Einrichtung von Obergutachterstellen hatte zugleich eine ständige Schulung der Begutachtungsstellen des betreffenden Landes zur Folge. Eine Parallele zur Zusammenarbeit der Instanzgerichte der Straf-, Zivil- und Verwaltungsgerichte im Rechtsmittelverfahren war geschaffen worden.

5. Die Hinzuziehung eines „weiteren“ Gutachters oder eines Obergutachters im Straf-, Zivil- und Verwaltungsgerichtsprozess

Die Prozessgesetze kennen den Begriff des Obergutachters nicht, sie verwenden vielmehr den Begriff des „weiteren Gutachters“ (§ 244 Abs.4 S.2 StPO) oder des „anderen Gutachters“ (§ 412 ZPO). Liegen divergierende Gutachten vor, so darf nach allgemeiner Meinung zum Prozessrecht der Begriff des Obergutachtens verwendet werden, wenn dieses aufgrund besonderer Fachkunde der Gutachter Widersprüche in den beiden auseinandergelenden Gutachten aufklären soll.⁷²

Besonders im Strafprozess wird nicht selten ein Beweisantrag auf Einholung eines „weiteren“ Gutachtens gefordert, weil die Sachkunde des früheren Gutachters zweifelhaft ist, wenn sein Gutachten von unzutreffenden tatsächlichen Voraussetzungen ausgeht, wenn das Gutachten Widersprüche enthält oder wenn der neue Sachverständige über Forschungsmittel verfügt, die denen eines früheren Gutachters überlegen erscheinen. Dieser so formulierte und begründete Beweisantrag darf nach der zwingenden Regelung in § 244 Abs.4 S.2 StPO nicht abgelehnt werden. Das Gericht kann sich in solchen dringenden Fällen auch selbst veranlasst sehen, von sich aus einen weiteren Gutachter zu bestellen.

Auch im Zivilprozess ist das Gericht zur Einholung eines weiteren Gutachtens verpflichtet, wenn das Gutachten besonders schwierige Fragen behandelt oder beachtliche, durch Privatgutachten belegte Einwendungen gegen das Gutachten erhoben werden. Der Zivilrichter ist in diesen Ausnahmefällen nicht zur eigenen Urteilsbildung in der Lage, sodass er die weiteren Möglichkeiten der Sachaufklärung nutzen muss. Im Verwaltungsgerichtsprozess vor dem Inkrafttreten des neuen Fahrerlaubnisrechts wurden in Streitigkeiten um Fahrerlaubnisse bei Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen in besonderen Fällen „Gutachten“ einer bezeichneten „Obergutachterstelle“ eingeholt. Die Gerichte eines Landes beauftragten auch die Obergutachterstelle eines anderen Landes, z.B. die norddeutschen Länder wandten sich zwar in erster Linie an ihre Obergutachterstelle beim TÜV Hannover, Prof. Dr. Winkler, in besonderen Fällen aber auch an die Obergutachterstellen für das Land Nordrhein-

⁷¹ z.B. § 13 Nr.3 FeV; siehe unten V. 3. a S. 51 ausführlich.

⁷² Rudolf in Praxishandbuch Sachverständigenrecht S.483.

Westfalen in Köln, Prof. Dr. Undeutsch, oder an die des Landes Rheinland-Pfalz in Trier, Prof. Dr. Stephan.⁷³

Meist wurde der Obergutachter mit einer umfassenden Neubegutachtung betraut, gelegentlich wurde auch ein Auftrag dahin erteilt, dass der Obergutachter nur zu einzelnen Fragen Stellung nehmen sollte, etwa zur schwierigen Frage von Beschränkungen und Auflagen.⁷⁴

In der verwaltungsgerichtlichen Praxis hatte sich allgemein die Auffassung durchgesetzt, dass Sachverständige sich nicht immer vor einseitigen Betrachtungen schützen können. Problematische Beurteilungen der Gesamtpersönlichkeit von Fahrerlaubnisbewerbern – inhabern durften von den Gerichten nicht aus eigener Sachkenntnis vorgenommen werden, vielmehr war es ihre Pflicht, die Beurteilung auf eine breite Grundlage von besonders sachverständigen Gutachtern zu stellen. In hartnäckigen Streitfällen war man deshalb bemüht, eine Befriedung durch Einholung von Obergutachten herbeizuführen. Diese Verfahrensweisen führten regelmäßig zu einer Verkürzung der Prozessdauer, überdies zu einer engen Zusammenarbeit der MPU Gutachter eines Landes mit den Obergutachterstellen anderer Länder und damit zu einer Verbesserung der Qualität der Gutachterpraxis.

Beispiel:

Fehlerhaftes Unterbleiben der Einholung eines Obergutachtens mit ungünstigen Folgen für den Verfahrensablauf

Ein 78jähriger bisher verkehrsunauffälliger Kraftfahrer verursachte einen Unfall, als er von der Fahrbahn abkam und auf ein parkendes Kraftfahrzeug auffuhr. Eine amtsärztliche Untersuchung ergab eine psychische Störung und deshalb eine überwiegende Wahrscheinlichkeit künftiger Verkehrsauffälligkeiten. Das Gutachten einer MPU beurteilte ihn medizinisch-psychologisch ungünstig, weil ein „altersbedingtes paranoides Syndrom mit einer Wahnsystematisierung“ gegeben sei, das zu Fehleinschätzungen im öffentlichen Straßenverkehr führen könne.

Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren wurde das Gutachten der MPU für nicht überzeugend befunden und weitere Ermittlungen für nötig erachtet. Eine vom Gericht durch Berufsrichter und ehrenamtliche Richter, darunter ein Automobilhändler, durchgeführte Fahrprobe durch das Stadtgebiet des Gerichtssitzes ergab keine verkehrssicherheitsrelevanten Auffälligkeiten. Auf diesen persönlichen Eindruck über die Fahrverhaltensweise des Klägers durfte sich das Gericht allerdings bei seiner Urteilsfindung nicht stützen. Den Richtern fehlte insoweit Sachverstand zur Beantwortung der Frage, ob der Kläger in der Lage war, künftig ein Kraftfahrzeug im öffentlichen Straßenverkehr sicher zu führen.

Die Beantwortung der Beweisfrage, ob der Kläger als Kraftfahrzeugführer künftig sein Kraftfahrzeug sicher im Straßenverkehr führen werde, hätte zum Ergebnis führen müssen, ein Gutachten einer Obergutachterstelle einzuholen. Eine Obergutachterstelle hätte ausgewählt werden sollen, die Erfahrungen in der Beurteilung des künftigen Fahrverhaltens auch aufgrund einer Fahrprobe neben anderen Untersuchungen entwickelt hätte. Hierfür wäre die Obergutachterstelle in Köln mit ihrem „Kölner Fahrverhaltensentest“ in Betracht gekommen.

Dieser Weg der weiteren Sachaufklärung wurde seinerzeit nicht beschritten, sodass es zu einem zweitraubendem Verfahrensablauf mit revisionsgerichtlicher Aufhebung und Zurückverweisung kam.⁷⁵

Zivil- und Straferichtsbarkeit kennen den Obergutachter nicht, die Fachgerichtsbarkeit in Fahrerlaubnissachen hat in Streitigkeiten besonders häufig Gutachten von Obergutachterstellen eingeholt, weil der prozessökonomische Effekt dieser Verfahrensweise sich als günstig erwiesen hat.

⁷³ vgl. die Fälle aus der Praxis des OVG Lüneburg bei Gehrman/Undeutsch, MPU S.87 ff, Fn.302 ff.

⁷⁴ Gehrman/Undeutsch S.135 Rn. 486 (Fn.4).

⁷⁵ BVerwG NJW 1988,925=DÖV 1988,222=VerkMitt 1988,57; vgl. auch Gehrman/Undeutsch S.84 Rn.285.

II. Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelungen über die amtliche Anerkennung oder amtliche Beauftragung von „Personen und Stellen“ für die Fahreignungsbegutachtung

1. Obergutachterstellen als straßenverkehrsrechtliche Instanz für die Erarbeitung von Maßstäben für die wissenschaftlich einwandfreie Begutachtung der Kraftfahrer mit Eignungszweifeln

Außerhalb des Straßenverkehrsrechts werden Beurteilungen über das künftige Verhalten von Personen nach ihrer Auffälligkeit mit Gesetzesverstößen von unterschiedlichen Entscheidungsträgern abgegeben, in erster Linie durch Strafgerichte, aber auch durch private oder öffentliche Dienstherren bei Personaleinstellungen oder von Ordnungsbehörden im Waffenrecht. Da meistens Grundrechte der Beurteilten berührt werden, ist ein sorgfältig angelegtes Rechtsmittelverfahren vorgesehen, einmal zur Überprüfung der Vorentscheidungen und zum anderen mit dem Ziel der Setzung von einheitlichen Maßstäben und Entwicklung von Grundsätzen für die künftige Rechtsprechung nach neuestem rechts- und naturwissenschaftlichem Standard (Gerichtsverfassungsgesetz i.d.F. v. 9.5.1975 BGBl I S.1077 mit den strafgerichtlichen Instanzregelungen z.B. § 74 für Landgerichte, § 121 für Oberlandesgerichte, § 135 für den Bundesgerichtshof).

Im Blick auf den dringenden Bedarf an staatlichem Schutz sowohl für die Verkehrssicherheit wegen immer noch zu hoher Unfallzahlen - 2004 noch 5842 Verkehrstote - als auch für die Grundrechte der Betroffenen in Art.2 und 12 GG gehören gesetz- und verordnungsrechtliche Regelungen über die Obergutachterstellen für die Begutachtung der Eignung von Kraftfahrern zum unbedingt notwendigen Bestand einer rechtsstaatlichen Verkehrsordnung. **Im Gemeinwohlinteresse fordert die Schutzpflicht des Staates auch eine Verfassung für das Verhältnis der zahlreichen BfF zu einer übergeordneten gutachtlichen Instanz.**

Mit der staatlichen Aufsicht über die im **Straßenverkehrsrecht** gesetzlich (§§ 2 Abs.13, 6 Abs.1 Nr.1 k StVG) und verordnungsrechtlich (§§ 66,72 FeV) erwähnten BfF ist der Regelungspflicht des Staates nicht genügt. Mit diesen Neuregelungen wird nicht genügend gewürdigt, dass die gesetzlich erwähnten „Personen und Stellen“ heute in vielen Fällen medizinisch-psychologisch übermäßig belastet werden, weil sie hohem Erfolgsdruck, wirtschaftlichen Erledigungszwängen und starker Konkurrenz ausgesetzt sind. Die Folge sind zu kurze Untersuchungsverfahren mit stark verkürzten Explorationen, die ernstzunehmende Fehlerquellen bei der prognostisch schwierigen Beurteilung des künftigen Verkehrsverhaltens des Untersuchten darstellen.

Hierzu ein aktuelles Beispiel aus der jüngsten psychodiagnostischen Forschung.⁷⁶ So wurde neuerdings eine Untersuchung über „vorwissenschaftliche Zweifel an der Qualität“ früherer MPU-Gutachten, die den Autoren von Anwälten und niedergelassenen Verkehrstherapeuten überlassen wurden, publiziert. Zu diesem Zweck wählten zwei Psychologiestudentinnen die ihnen vorliegenden nicht ausgewählten 122 medizinisch-psychologischen Gutachten aus den Jahren 1996-1998 nach acht verschiedenen Kategorien mit 114 Einzelmerkmalen in aufwändiger Arbeit „inhaltsanalytisch“ aus. Diese „empirische Erhebung“ hatte nach Auffassung der

⁷⁶ J. Wittkowski / W. Seitz, Praxis der verkehrspsychologischen Eignungsbegutachtung. Eine Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung alkoholauffälliger Kraftfahrer, 2004, S.62-105, 115.

Autoren Aussagekraft über die Qualität der untersuchten Gutachten, wie in einer anschließenden Diskussion der Ergebnisse näher ausgeführt wird.

Die Diskussion mit dem Resümee der Autoren aus den Ergebnissen der empirischen Erhebungen, die „vorwissenschaftlichen Zweifel an der Qualität der Gutachten“ seien bestätigt worden, die Gutachten wiesen „gravierende Mängel auf“ ist zwar zu wenig differenziert.⁷⁷ Zuzugeben ist allerdings, dass bedenkliche Lücken an Information über die Dauer der jeweiligen Exploration bestanden haben und noch gegeben sind, obwohl doch dies Erkundungsgespräch das wichtigste Informationsmittel für den Gutachter darstellt und vom Entscheidungsträger oder dem Anwalt des Betroffenen genau zur Kenntnis genommen wird. Insbesondere bei der schwierigen Beurteilung der Verhaltensänderung bei Alkoholmissbrauch ist die Nachprüfbarkeit i.S. von Anlage 15 zur FeV erschwert, wenn die Dauer der Exploration unklar geblieben ist.

Außerdem müssen die immer noch bestehenden Schwierigkeiten bei der Unterscheidung zwischen Alkoholmissbrauch und Alkoholabhängigkeit bei der Begutachtung durch ständige Schulung der Gutachter bei den BfF überwunden werden.

Angesichts dieser zwar nicht in allen Punkten zu akzeptierenden, aber doch ernstzunehmenden jüngsten Kritik an der Gutachtenpraxis der bisherigen MPU ist sicher, dass es heute in jedem Bundesland an einer den jetzigen BfF übergeordneten zentralen Instanz fehlt, der als Obergutachterstelle besonders problematische oder grundsätzlich bedeutsame Fälle zur Begutachtung zugewiesen werden können. Ihre Aufgabe ist die Gutachtenerstattung in Fällen, in denen eine BfF bereits begutachtet hat oder zwei BfF voneinander abweichende Gutachten abgegeben haben, nicht davon ausgeschlossen werden darf auch ihre Anrufung ohne vorherige Begutachtung durch eine BfF, d.h. die primäre Beauftragung dieser Instanz. Gegenwärtig wird das Ziel nicht erfüllt, die Gutachtenpraxis der BfF unter den sich schwieriger gestaltenden Umständen mit den gestiegenen Anforderungen an die Erhaltung und Verbesserung eines angemessenen Sicherheitsstandards im Straßenverkehr fortzuentwickeln..

Hinzuzufügen ist dieser Einschätzung der gegenwärtigen Rechtslage, dass die sog weiteren Gutachter keinen Ersatz darstellen können, weil sie erst im Einzelfall von den ohnehin schon überforderten Fahrerlaubnisbehörden in zeitraubender Arbeit ausgesucht und auf ihre Qualifikation überprüft werden müssten. Allein die unter staatlicher Mitinitiative geschaffene, von einer Fachbehörde überprüfte übergeordnete Gutachterinstanz wäre in der Lage, im Einzelfall klare Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten und außerdem einheitliche Beurteilungsmaßstäbe unter Berücksichtigung der wesentlichen neuen Forschungsergebnisse festzulegen.

Von den Straßenverkehrsbehörden jeweils im Einzelfall ausgesuchte Gutachterstellen aus den Fachgebieten Verkehrsmedizin und Verkehrspsychologie würden dagegen unkontrolliert nach unterschiedlichen Maßstäben und ohne eine für den nur juristisch vorgebildeten Entscheidungsträger erkennbare wissenschaftlich ausgewiesene Kompetenz, zudem aufgrund nicht klar erkennbarer Standards urteilen, ohne dass Kriterien für die Beurteilung der Qualität dieser Gutachten vorhanden wären. Die staatliche Schutzpflicht für die Erhaltung und Weiterentwicklung der Verkehrsfreiheit, die die Verkehrssicherheit voraussetzt,⁷⁸ muss aus diesen Gründen von den Obergutachterstellen, wie sie in der Zeit vor 1999 bestanden und erfolgreich arbeiteten, wahrgenommen werden.

⁷⁷ Vgl. die Buchbesprechung von Püschel BA 42 (2005) S.226 : „Zu berücksichtigen ist allerdings die sehr positive aktuelle Entwicklung der verkehrspsychologischen Begutachtung. Das Verfahren ...ist heute ...von vorbildlichen Qualitätsstandards sowie handlungssicher etablierter Begutachtungspraxis und hoher Transparenz der Begutachtungskriterien gekennzeichnet“.

⁷⁸ Gehrman in Greißinger (Hrsg.) Arbeitsgemeinschaft Verkehrsrecht, Festschrift zum 25-jährigen Bestehen 2004 S.415.

Obergutachterstellen erweisen sich damit als unverzichtbare straßenverkehrsrechtliche Instanzen für die verfassungskonforme Fahreignungsüberprüfung.

2. Die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenz für Vorschriften über die BfF und die Obergutachterstellen

a) Die Neuregelung über die amtliche Anerkennung oder Beauftragung

Die verkehrsrechtlich bedeutsame Regelung über die amtliche Anerkennung oder Beauftragung von „Personen oder Stellen“, die die Eignung zur Teilnahme am Straßenverkehr zwecks Vorbereitung einer verwaltungsbehördlichen Entscheidung beurteilen, hat der Bundesgesetzgeber aufgrund seiner **Vorranggesetzgebung gemäß Art.74 Abs.1 Nr.22 GG** fehlerfrei getroffen.

Die Umschreibung „Personen oder Stellen“ in §§ 2 Abs.13 S.1, 6 Abs.1 Nr.1 k StVG ist summarisch gehalten, um dem zur Schaffung einer Rechtsverordnung ermächtigten BMV und dem zustimmungsberechtigten Bundesrat die Entscheidungskompetenz für die bundesrechtliche Regelung über die einzelnen Gutachterstellen einzuräumen. Ebenfalls allgemein und hinsichtlich der Erforderlichkeit von Obergutachterstellen ohne Aussage ist eine andere Ermächtigungsnorm in § 6 Abs.1 Nr.1 c StVG formuliert, die für Ausführungsvorschriften über „die Anforderungen an ... die Beurteilung der Eignung durch Gutachten“ gilt, gemeint sind die „Grundsätze für die Durchführung von Untersuchungen und die Erstellung der Gutachten“, wie sie jetzt in § 11 Abs.5 mit Anlage 15 FeV vorhanden sind.

Mit der Spezialvorschrift über das Erfordernis der amtlichen Anerkennung oder Beauftragung der „Personen oder Stellen“ in § 2 Abs.13 S.1 StVG hat der Bundesgesetzgeber seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz wahrgenommen.

b) Aufgabenverteilung im Fahrerlaubnisrecht zwischen Bund und Ländern , Art.30, 70 GG

Die gesetzliche Konkretisierung der Schutzpflicht des Staates für die Verkehrsordnung als staatlicher Aufgabe gemäß Art.30,70 GG wird primär von den Ländern wahrgenommen, soweit das GG keine andere Regelung trifft oder zulässt. Daraus folgt die Gesetzgebungsbefugnis der Länder, wenn nicht der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz hat (Art.73 GG) oder die Materie seiner konkurrierenden Gesetzgebung zugewiesen ist (Art.74 GG). **In der für das Straßenverkehrsrecht verfassungsrechtlich vorgegebenen konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs.1 GG).** Der Bund hat für fahrerlaubnisrechtliche Gegenstände nur dann das **Gesetzgebungsrecht, wenn die „Wahrung der Rechts-..einheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ (Art.72 Abs.2 GG).**

Wie an anderer Stelle schon ausführlich dargelegt ⁷⁹, hat der Bund seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz als Vorranggesetzgebung genutzt für eine genaue Bezeichnung von Gutachtern mit einer bestimmten Beurteilungskompetenz. Einige der „Personen oder Stellen“ sind im Zusammenhang mit der Klärung von „Bedenken gegen die Eignung“ näher benannt, so der Facharzt oder Amtsarzt, die BfF und der amtlich anerkannte Sachverständige oder Prüfer für den Kraftfahrzeugverkehr (§ 2 Abs.8 StVG). Außerdem werden für bestimmte Tatbestände mit typischen erheblichen Sicherheitsrisiken im Straßenverkehr die erwähnten Maßnahmen zur

⁷⁹ oben unter I 3 c S.17.

Gefahrenabwehr⁸⁰ genannt, die Kompetenz der BfF als Gutachterin für die Beurteilung des künftigen Verkehrsverhaltens von Kraftfahrern in diesen besonderen Gefahrenfällen wird hervorgehoben (§§ 2 Abs.8, 3 Abs.1 S.3, 2 a Abs.4 und 5, 4 Abs.10 S.3 StVG).⁸¹

Der Bund hat damit das Recht zur Vorranggesetzgebung in Anspruch genommen, weil er bundesrechtliche Regelungen für diese fahrerlaubnisrechtlichen Sachgebiete im Interesse der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse für erforderlich hielt (Art.72 Abs.2 GG).

3. Der Bund hat nur die amtliche Anerkennung oder Beauftragung von „Personen oder Stellen“ vorgesehen

a) Keine erschöpfende, abschließende bundesrechtliche Regelung

hinsichtlich der Erforderlichkeit und der Aufgabenstellung der Obergutachterstellen.

Nach dem oben Ausgeführten⁸² besagt die Regelung in § 2 Abs.13 S.1 StVG zur amtlichen Anerkennung oder Beauftragung der „Personen oder Stellen“ für die Eignungsbeurteilung nicht, dass bestimmte Gutachterstellen von der speziellen Funktion der Fahreignungsbegutachtung ausgenommen sind. Nochmals sei angemerkt, dass die Vorschrift nicht auf die in §§ 2 Abs.8, 3 Abs.1 S.3 etc StVG allein aufgeführten BfF verweist, sie beschränkt die Pflicht zur amtlichen Anerkennung oder Beauftragung nicht auf die im Gesetz angesprochenen BfF, sondern besagt nur, dass alle „Personen oder Stellen“ der amtlichen Kontrolle unterliegen sollen. Hieraus folgt, dass auch die 1998 existierenden Stellen für die Oberbegutachtung eingeschlossen sein sollten.

Die Rechtslage wäre nur dann anders zu beurteilen, wenn eine Gesamtwürdigung⁸³ der Neuregelung von 1998 im StVG ergeben würde, dass die bundesrechtliche Regelung in § 2 Abs.13 StVG hinsichtlich der Arten der „Personen oder Stellen“ erschöpfend sein sollte, Obergutachterstellen also nicht mehr existent sein sollten und dieser Ausschluss nach dem Wortlaut des StVG eindeutig erkennbar geworden ist. Hierzu gibt es eindeutige verfassungsgerichtliche Erkenntnisse, wonach Bundesgesetze in anderen Rechtsgebieten aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz vollkommen erschöpfende Regelungen enthalten können: Beispielsweise ist hinsichtlich der Verfahrensregelung in der Verwaltungsgerichtsordnung eine erschöpfende Regelung des Bundes angenommen worden, abgelehnt worden ist dagegen die bundesrechtlich erschöpfende Regelung der gesamten gerichtsverfassungsrechtlichen Materie.⁸⁴

Die Rechtslage der Obergutachterstellen nimmt eine Sonderstellung ein: Für sie ergibt die Gesamtwürdigung der Neuregelungen im StVG 1998 in den §§ 2 Abs.8, 3 Abs.1 S.3 StVG etc⁸⁵ einerseits und den §§ 2 Abs.13 S.1, 6 Abs.1 Nr.1 k StVG andererseits, dass hinsichtlich der Frage der staatlichen Anerkennung oder Beauftragung eine abschließende bundesrechtliche Regelung mit erschöpfender Wirkung für alle „Personen oder Stellen“ mit Kompetenz für die Eignungsbeurteilung getroffen werden sollte, zu denen die Obergutachterstellen unzweifelhaft auch zählen.

⁸⁰ oben unter I 1.a S.4; 3. a S. 20; Fallbeispiele oben unter I 1. h S.14 ff; ferner unter V S.48.

⁸¹ Zur „Verdrängung“ der Gesetzgebungskompetenz der Länder durch die Bundesgesetzgebung aufgrund der konkurrierenden Kompetenz K.Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland 3.Aufl.1996 Bd. II 3 S.596,597.

⁸² I 1 b) S.5,6.

⁸³ Maunz/Dürig, Grundgesetz 1984 (Lief.23) Art.74 Rn.37 zur „Lückenausfüllung“.

⁸⁴ Maunz/Dürig aaO

⁸⁵ Siehe oben unter I 3 b) S.20.

Dies gilt um so mehr, weil Unkenntnis des Bundesgesetzgebers über die existierenden Arten der „Personen und Stellen“ nach dem oben Dargelegten auszuschließen sind. Er konnte die Frage nach den verschiedenen Arten der seinerzeit bestehenden Gutachterstellen nicht übersehen, weil bereits nach altem Recht zu den „Personen oder Stellen“ nach den Regelungen der Eignungsrichtlinie des Bundes auch die Obergutachterstellen mit Institutionen in 11 Bundesländern rechneten, in denen seinerzeit 44 autorisierte Gutachter mitwirkten. Diese gehörten nach allgemeiner Kenntnis auch nach dem Sprachgebrauch im Jahre 1998 zu den „Personen oder Stellen“ mit der amtlichen Beauftragung von Eignungsprüfungen. Nach der historischen Entwicklung und dem Gesetzeswortlaut wurden also diese Institutionen in den Ländern in die Regelung über das Erfordernis der amtlichen Anerkennung oder Beauftragung eingeschlossen.

Zusammenfassend gilt, dass eine abschließende, erschöpfende Regelung nur hinsichtlich des Erfordernisses der amtlichen Anerkennung oder Beauftragung aller „Personen oder Stellen“ mit Gutachtenkompetenz vorliegt. Ausschließlich insoweit wurde die landesrechtliche Gesetzgebungskompetenz verdrängt i.S. von Art.30, 72 GG.

Das Fehlen der Erwähnung der Obergutachterstellen lässt bei diesem Ergebnis der Gesamtwürdigung der neuen Vorschriften einen Freiraum für die Regelungen der Länder über die Fortführung der bestehenden oder der Neueinrichtung von Obergutachterstellen. Der Bund hat sich zu den Arten der Gutachterstellen nicht geäußert und keine abschließende Aufzählung der anerkenntnisbedürftigen Stellen oder Personen gemacht.

b) Die straßenverkehrsrechtliche Eigenverantwortung der Länder verpflichtet diese zur staatlichen Anerkennung oder Beauftragung der Obergutachterstellen.

Nach allem ist die Erforderlichkeit und die Aufgabenstellung der Einrichtung von Obergutachterstellen vom Bundesgesetzgeber in § 2 Abs.13 StVG nicht geregelt worden, weil er den Landesgesetzgebern hierüber eine eigenverantwortliche Entscheidung überlassen wollte und im Hinblick auf die Grenzen seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz sich insoweit auch bundesrechtlicher Regelungen enthalten musste (Art. 72 Abs.2 GG).

Diese Rechtslage ergibt sich aus der Natur der Sache. Das Suchen nach Personen für die Begutachtung der Fahreignung, ihre Benennung, Anerkennung oder Beauftragung setzt genaue Kenntnis der Eignung der betreffenden Ärzte und Psychologen des jeweiligen Landes für diese schwierige Aufgabe voraus. Außerdem sind Ausbildung, praktische Erfahrung und berufliche Bindungen der Gutachter nicht mit denselben einheitlichen Maßstäben zu messen, die in Anlage 14 zu § 66 Abs.2 FeV für die Anforderungen an Ärzte und Psychologen in den BfF vorgegeben sind. Obergutachter erfüllen ihre Aufgaben neben dem Hauptberuf, der meist in Lehre und Forschung an einer Universität besteht. Nach ihnen muss in den Ländern gesucht werden, was genaue Kenntnis der in Betracht kommenden Personenkreise und Verbindungen zu Universitäten, Kliniken und Instituten voraussetzt. Die Verkehrsverwaltungen der Länder müssen ihre Informationen über fachkundige Ärzte und Psychologen nutzen oder neu entwickeln.

Aus diesen Umständen folgt, dass der Bundesgesetzgeber nicht die Sachkompetenz besaß, im Interesse der Wahrung der Rechtseinheit die Institution der Obergutachterstellen in den Ländern einheitlich zu regeln. Es musste deshalb den unterschiedlich strukturierten Ländern überlassen bleiben, nach ihren eigenen Bedürfnissen eine Obergutachterstelle einzurichten oder mit anderen Ländern einen Staatsvertrag über die Einrichtung einer gemeinsamen Obergutachterstelle zu schließen.

Schließlich sah sich der Bundesgesetzgeber nicht zu einer bundeseinheitlichen Regelung über die Obergutachterstellen veranlasst, weil es diese im StVG von 1952 auch nicht gab. In der Eignungsrichtlinie von 1982, also in einer verwaltungsinternen Richtlinie des Bundes, gab es nur einige Qualitätsanforderungen an die Obergutachter. Im Einklang mit den Grundsätzen der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes wollte der Bundesgesetzgeber diesbezüglich keine formell gesetzliche Regelung schaffen.

Sachliche Gründe sprachen gegen die bundeseinheitliche Regelung über Erforderlichkeit und Benennung der Obergutachterstellen.

c) Keine Regelungslücke im verfassungsrechtlichen Sinn:

Die Voraussetzungen der Vorranggesetzgebung des Bundes waren für Regelungen des Bundes über die Einrichtung von Obergutachterstellen in den Ländern nicht erfüllt.

Die bundesrechtliche Regelung gebietet nach allem die Anerkennung der Obergutachterstellen, über ihre Erforderlichkeit in den Ländern enthält sie keine Maßgabe. Das Bundesrecht kann aus diesem Grunde nicht dahin ausgelegt werden, dass der Bund absichtlich eine Regelungslücke gelassen hat, mit der er zum Ausdruck bringen wollte, die Form der Begutachtung durch Obergutachterstellen neben denen der BfF in den Ländern nicht zuzulassen. Der Bund hat vielmehr jede Regelung zur Existenz der Obergutachterstellen abgelehnt, weil die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nicht das Recht zur Statuierung eines Ge- oder Verbots von Obergutachterstellen in den Ländern umfasste.

Anders wäre die Beurteilung der Rechtslage, wenn sich aus der Gesamtheit der Materie des neuen Fahrerlaubnisrechts im StVG 1998 eine unmissverständliche Aussage ergäbe, keine übergeordneten, wissenschaftlich besonders geeigneten, die BfF kontrollierenden Gutachter zulassen zu wollen, dies würde eine Sperrwirkung durch Schweigen des Gesetzgebers zur Folge haben. Das Gegenteil ist der Fall: Ein dahingehender Wille des Bundesgesetzgebers, eine landesgesetzliche Regelung über die Erforderlichkeit der Obergutachterstellen ausschließen zu wollen, ist weder dem historischen Hintergrund der Entwicklung dieser Stellen noch dem Wortlaut des StVG 1998 zu entnehmen.

Absichtlich hat der Bund in der Vorschrift über die Anerkennung oder Beauftragung nur allgemein die „Personen oder Stellen“ erwähnt und damit auch für die seinerzeit bestehenden Obergutachterstellen die Möglichkeit der Weiterexistenz eröffnet. Sein Schweigen zu der wichtigen Frage der Voraussetzungen für die Einrichtung dieser Stellen in den Ländern kann bei dieser Lage nicht als Sperre für entsprechende landesrechtliche Regelungen ausgedeutet werden.

Der Bundesgesetzgeber hat die Grenzen seiner Regelungskompetenz aus Art. 72 Abs.2 GG nach allem genau erkannt und deshalb die Regelung der Erforderlichkeit und Notwendigkeit der Obergutachterstellen nicht selbst vorgenommen.

III. Die Gestaltungsrechte der Länder für die Regelung der Rechtsverhältnisse von Obergutachterstellen für die Fahreignungsbeurteilung

1. Die von den Ländern noch regelbaren fahrerlaubnisrechtlichen Sachbereiche der Obergutachterstellen

a) Freie Räume im neuen StVG

Die vom Bund in Anspruch genommene Regelungskompetenz über das Sachgebiet Straßenverkehrsrecht in Art. 74 Abs.1 Nr.22 GG beschränkt sich nach der dargelegten Auffassung⁸⁶ auf die Regelungen über die amtliche Anerkennung oder Beauftragung. Eine fahrerlaubnisrechtliche „Verfassung“ über das Verhältnis der BfF zu einer übergeordneten Begutachtungsstelle fehlt im Bundes- und Landesrecht, die Gesetzesmaterialien für das StVG 1998 und die FeV berühren diese wichtige Frage nicht. **Mangels erschöpfender Regelungen im StVG §§ 2 Abs.13, 6 Abs.1 Nr.1 k und allen anderen einschlägigen Regelungen dieses Gesetzes liegt ein freier Raum für die landesrechtliche Regelungskompetenz vor.**

b) Die Sachfragen für die länderrechtlichen Regelungen

Die Initiative für die Organisation der Obergutachterstelle kann von den Gutachtern selbst ausgehen, die in Verhandlungen miteinander die Rechtsform der geplanten Stelle klären, für die die Form der Gesellschaft bürgerlichen Rechts mit unbeschränkter Haftung (§§ 705 BGB) oder die Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit der vorgeschriebenen Stammeinlage von 25 000 Euro in Betracht kommen wird. Die Bewerber treten an die oberste Verkehrsbehörde mit Vorgesprächen über die amtliche Anerkennung heran. Diese klärt in einem **ersten Schritt** die oben erwähnte⁸⁷ Möglichkeit der gemeinsamen Einrichtung einer Obergutachterstelle mit einem benachbarten Land, wobei ihr ein Gestaltungsspielraum mit Bindung an die Berufsfreiheit der Bewerber (Art.12 GG) zusteht. **In einem zweiten Schritt wird eine Auswahl unter den in Betracht kommenden „Personen oder Stellen“ durch Benennung getroffen, wofür die Qualitätssicherungsleitlinien der Gesellschaft der Obergutachter 2003 hierfür genaue Maßstäbe gesetzt haben.**⁸⁸ Diesen verwaltungspolitisch entscheidenden ersten beiden Schritten folgt in einem **dritten Schritt** die Definition der Aufgaben der Obergutachterstelle, geregelt werden muss die Frage nach der primären Kompetenz der Obergutachterstelle zur Gutachtenerstattung und die der kontrollierenden Tätigkeit der Obergutachterstelle bei Vorliegen von BfF-Gutachten.

Weiter muss in einem **vierten Schritt** landesrechtlich entsprechend § 66 Abs.1 FeV eine Bestimmung einer Landesbehörde für die Anerkennung oder Beauftragung der Obergutachterstelle getroffen werden. Schließlich ist mit einem **fünften Schritt** zu entscheiden, dass die Obergutachterstelle einer besonderen landesrechtlichen Qualitätsüberprüfung unter Anwendung der Leitlinien der Gesellschaft der Obergutachter⁸⁹ zu unterwerfen ist.

Die landesrechtliche Regelung über die Obergutachterstelle muss eine Reihe von wichtigen Sachfragen mit verwaltungspolitischem Inhalt beantworten.

⁸⁶ I 1 b) S.5,6.

⁸⁷ I 1 c S.8.

⁸⁸ Haffner/Stephan/Kannheiser/Biel NZV 2005,238.

⁸⁹ Haffner et al aaO.

2. Gibt es für die Aufgaben der Länder bei der Anerkennung von Obergutachterstellen einen Parlamentsvorbehalt oder nur einen Verwaltungsvorbehalt ?

a) Parlamentsvorbehalt bei wesentlichen Entscheidungen

Rechtsstaat und Demokratie gehören zueinander und stärken die demokratische Begründung des Parlamentsvorbehaltes. Politisch bedeutsame Entscheidungen müssen vom Parlament getroffen werden. Dieser Gedanke liegt der Wesentlichkeitstheorie des BVerfG⁹⁰ seit den 60er Jahren zugrunde. Für das Fahrerlaubnisrecht hat der Gesetzgeber zwar mit der neuen Fassung des StVG in §§ 2 bis 4 und den Ausführungsvorschriften in der FeV die Wesentlichkeitstheorie durch Wahl einer angemessenen Rechtsform für die wichtigsten Regelungen umgesetzt. An die Stelle von Allgemeinen Verwaltungsvorschriften sind formell-gesetzliche Regelungen getreten.⁹¹

Eine Entscheidung muss dem Parlament vorbehalten bleiben, wenn es auf ein Höchstmaß an demokratischer Rechtfertigung ankommt. Sie muss soweit wesentlich sein, dass sie nur von den Organen getroffen werden kann, „die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Möglichkeiten verfügen“.⁹²

Nicht alle Entscheidungen des Staates über wesentliche Fragen der Zukunftsgestaltung müssen vom Parlament getroffen werden.⁹³ Für den Vorbehalt des Gesetzes gibt es Grenzen, es ist zu fragen und zu entscheiden, welche Materien der Gesetzgeber regeln darf und welche Gegenstände er regeln muss.⁹⁴ Die Antwort auf diese Fragestellung ergibt sich aus der Einschätzung der Bedeutung der Obergutachterstellen für die Fahreignungsbegutachtung.

Weder der Bundesgesetzgeber noch die Rechtsprechung haben indessen grundsätzliche Maßstäbe für die Zuweisung wichtiger Sachbereiche wie das Gutachterwesen an den Gesetzgeber entwickelt. Zur Beantwortung dieser Fragen muss auf die Rechtsprechung in anderen wichtigen Bereichen des Gefahrenabwehrrechts zurückgegriffen werden.⁹⁵

Aus den Wertungen der Grundrechte ergibt sich die Antwort auf die Frage, ob im Fahrerlaubnisrecht als besonders wichtiger Materie des Ordnungsrechts staatliche Organisationsvorschriften des jeweiligen Bundeslandes zur Einrichtung von Obergutachterstellen mit Parlamentsbeschluss durch förmliches Gesetz geregelt werden müssen. Nachdem die Entscheidung des Gesetzgebers für die amtliche Anerkennung einer breit gestreuten Anzahl von BfF bereits getroffen worden ist, muss über die Schaffung einer herausgehobenen Instanz für die unangreifbar valide Beurteilung der Kraftfahreignung entschieden werden.

Maßgebend für diese Einschätzung sind die verschiedenen Arten von verkehrsspezifischen Schäden, Gefahren und Risiken, die durch die kontrollierende und grundsätzliche Begutachtungspraxis der Obergutachterstellen vermindert werden

⁹⁰ Ossenbühl in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts III 1988 Rn.41 S.337

⁹¹ Begründung zum Gesetz zur Änderung des StVG v.24.4.1998 BGBl I S.747 unter I Nr.3 VkB1. 1998 S.771.

⁹² BVerfGE 68,1,86; 72,300,317.

⁹³ BVerfGE 49,89.

⁹⁴ Ossenbühl in Isensee/Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts § 62 Rn.52 S.343.

⁹⁵ vgl. oben S.3 Fn. 7.

können. Je schwerwiegender die Schadensart und die Schadensfolgen sein können, wenn es an einer Oberbegutachtung von schwer einschätzbaren, zudem wissenschaftlich vielschichtigen Problemfällen fehlt, desto zwingender wird die Verpflichtung zur parlamentarischen Beschlussfassung mit dem Inhalt, in dem betreffenden Land eine Obergutachterstelle zu schaffen. Diese Pflicht zur Entscheidung durch das jeweilige Landesparlament wird umso dringender, je mehr sich die der Beurteilung des künftigen Verhaltens von Kraftfahrern zugrundeliegenden wissenschaftlichen Grundlagen der Verkehrsmedizin und Verkehrspsychologie weiterentwickeln und spezialisieren. Vom Parlament müssen z.B. die ständigen Arbeiten der Qualitätssicherung der psychologischen Begutachtung an Obergutachterstellen zur Kenntnis genommen und danach das Ausmaß der Schwierigkeiten der Einschätzung der Bewährungskontrollen von alkoholauffälligen Kraftfahrern beurteilt werden.⁹⁶ Die publizierten Ergebnisse der Wiederauffälligkeiten von positiv/negativ Beurteilten zeigen die hohe Aussagekraft von medizinisch-psychologischen Gutachten der früheren MPU, die unter der Anleitung und Kontrolle der Obergutachter gestanden haben. Diese obergutachtlichen Forschungsergebnisse beweisen nahezu zwingend die große Bedeutung der starken Informationskraft der Arbeiten der Obergutachterstellen. Die vorbeugende Abwehr von Gefahren des Straßenverkehrs sowie die Wahrung des Persönlichkeitsrechts der Betroffenen durch richtungweisende Maßgaben der Obergutachterstellen hat sich zudem als wirkungsvoll erwiesen, worauf noch näher eingegangen werden soll.

Die vom jeweiligen Bundesland allein zu erfüllende Schutzpflicht des Staates zwingt somit die Parlamente zur Übernahme der Last der Entscheidung über die Fragen der Erforderlichkeit, der Benennung und Anerkennung von Obergutachterstellen. Es würde die Aufgabenstellung des Parlaments allerdings überspannen, wenn die zu treffende Entscheidung den Inhalt haben müsste, die Aufgabengebiete dieser Obergutachterstellen im Detail abzugrenzen, um dem Schutzzweck der Gefahrenvorsorge gerecht zu werden. Vielmehr reicht zur Erfüllung der Pflicht eine Ermächtigung an das Ressortministerium, durch Verordnung den Stand der Wissenschaft in der Verkehrsmedizin und –psychologie festzulegen und wissenschaftliche Entwicklungen zu verfolgen.

Die Pflicht der Bundesländer zur Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht vor Verkehrsfahren durch Entscheidung für die Einrichtung von Obergutachterstellen durch Parlamentsbeschluss ist im Interesse der Abwehr von Schäden, Gefahren und Risiken für die Sicherheit des Straßenverkehrs unabweisbar.

b) Darf oder muss die Entscheidung über die Erforderlichkeit, Benennung und Aufgaben der Obergutachterstellen der zuständigen Verkehrsbehörde des Landes zugewiesen werden ?

Der Parlamentsvorbehalt und der damit verbundene Wesentlichkeitsgedanke sind allgemein anerkannt, einen „allgemeinen Regierungsvorbehalt“ als gleich- oder nachgeordneten Grundsatz zum Parlamentsvorbehalt gibt es dagegen nicht. Dem Parlamentsvorbehalt steht kein allgemeiner „Verwaltungsvorbehalt“ gegenüber, vielmehr werden nur einige wichtige Verwaltungsvorbehalte anerkannt, so die hier in Betracht kommende exekutive Organisationsgewalt oder die exekutive Normsetzungsgewalt.⁹⁷

⁹⁶ Winkler, Fahreignungsbegutachtung und Nachschulung verkehrsauffälliger Kraftfahrer in Verteidigung in Verkehrsstrafsachen 1998 Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft Verkehrsrecht im deutschen Anwaltsverein 24 S. 21 ff, 31; Maukisch/Kannheiser/Radwan, Die Legalbewährung von alkoholauffälligen Kraftfahrern BA 37 (2000) S.411.

⁹⁷ Ossenbühl in Isensee/Kirchhof Rn.56

Es ist in der Rechtsprechung des BVerfG anerkannt, dass die Exekutive berechtigt ist, Recht mit Außenwirkungen durch Inkraftsetzung von Rechtsnormen zu setzen.⁹⁸

Dies soll allerdings nur in einem bestimmten Rahmen zulässig sein. Rechtsetzung mit Außenwirkung ist nur für die nicht wesentlichen Bereiche verfassungsgemäß, diese Normsetzungskompetenz ist eine sog. „Restkompetenz“ unter der Kontrolle des Parlaments.

Eine derartige Restkompetenz für die Regelungen zu den Obergutachterstellen hat der BMV mit den Vorschriften über Obergutachterstellen in den Eignungsrichtlinien von 1982 für sich in Anspruch genommen. Diese Art der Normsetzung geschah seinerzeit, obwohl die Grundsätze zum Wesentlichkeitsprinzip in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bereits entwickelt waren. Veränderungen haben sich seither nicht ergeben, nur ist die wissenschaftliche Diskussion über diese grundsätzlichen Fragen erst in den Jahren ab 1984 lebhafter geworden. Das Recht der Verwaltung, die Erforderlichkeit der Obergutachterstellen, ihre Benennung und ihre Aufgabenzuweisung mit Außenwirkung auf die künftig zu untersuchenden Kraftfahrer und ihre Gutachter zu regeln, muss heute in einem anderen Licht gesehen werden. Alleinverantwortlich darf der jeweilige Verkehrsminister des Landes die Frage des „Ob“ über die Obergutachterstellen nicht beantworten und in eine in Form von Normen gestaltete Verwaltungsvorschrift fassen. Vielmehr muss ein allgemeiner Parlamentsbeschluss dem jeweiligen Landesminister einen Regelungsrahmen vorgeben, der ihm Umfang und Grenzen seiner Richtlinienkompetenz zuweist. Dabei handelt es sich nicht um eine „Restkompetenz“ des Landes, die nach der Grundsatzentscheidung des Bundesgesetzgebers in § 2 Abs.13 StVG über die Notwendigkeit einer amtlichen Anerkennung oder Beauftragung übriggeblieben ist. Vielmehr wird mit der Entscheidung des Landes über das „Ob“ der Obergutachterstelle eine wesentliche Entscheidung über die Erfüllung der Schutzpflicht des Landes vor Verkehrsgefahren getroffen.

Eine Verwaltungsentscheidung allein reicht hierfür nicht aus, vielmehr muss eine grundsätzliche Entscheidung durch das Landesparlament vorangehen.

Ein Verwaltungsvorbehalt für die Einrichtung einer Obergutachterstelle ist nicht anzuerkennen, das Parlament des jeweiligen Landes muss die grundsätzliche Entscheidung über das „Ob“ und das „Wie“ der Obergutachterstelle treffen.

3. Vorbeugende Gefahrenabwehr durch die gestaltende Ermessensentscheidung des Landes

a) Vorteile für die Rechtssicherheit bei der Arbeit mit den Obergutachterstellen, Nachteile mit staatlich nicht anerkannten sog. „weiteren Gutachtern“

Das jeweilige Land hat vorrangig zu entscheiden, ob seine Fahrerlaubnisbehörden als staatliche Fachbehörden auf die Begutachtungen der Obergutachterstellen im Interesse einer überzeugenden Prognose des künftigen Verkehrsverhaltens des auffällig gewordenen Kraftfahrers oder eines Angehörigen einer Risikogruppe angewiesen sind.⁹⁹

Das Land ist an die Pflicht der Behörden zur Ermittlung aller für den Einzelfall bedeutsamen, auch für den Untersuchten günstigen tatsächlichen Umstände gebunden (§ 24 VwVfG). Darüber hinaus muss die Verkehrsbehörde in die Lage versetzt werden, die von ihr nicht zu beurteilenden verkehrsmedizinischen und verkehrspsychologischen

⁹⁸ BVerfGE 40,237,248-252; BVerwGE 72,300,320.

⁹⁹ oben I 1 d. S.20 ; vgl. Querverweisung Fn.80.

Fragen von einer Stelle, deren Fachkompetenz unzweifelhaft ist, möglichst zügig und umfassend beantworten zu lassen.

Ist die Prognose schwierig zu treffen, weil in der Person besondere gesundheitliche oder charakterliche Merkmale ersichtlich sind, oder sind außergewöhnliche Persönlichkeitsmerkmale vorhanden, z.B. durch den Beruf des Betroffenen geprägte Eigenarten wie hohe Verantwortung, große Lebenserfahrung, Erfolg, so können bei der Fahrerlaubnisbehörde Zweifel über die Eignung der BfF als Untersuchungsstelle aufkommen. Weitere Probleme entstehen bei ernsthaften Zweifeln an der Prognose in einem bereits erstatteten Gutachten einer BfF, erweckt von dem Vertreter des Untersuchten oder durch sachkundige Argumente durch einen Privatgutachter. Wie oben schon angesprochen,¹⁰⁰ werden für diese Fälle von der Behörde fachlich besonders qualifizierte Gutachter mit einer breiten Erfahrung im Begutachten von Kraftfahrern gesucht, die im Lande meist selten oder nicht vorhanden sind oder erst nach zeitaufwändiger Suche gefunden werden können. Die Suche nach ihnen ist meist dringlich, weil **die rasche Ermittlung einer nachprüfbar sachkundigen Gutachterstelle Teil der vorbeugenden Gefahrenabwehr ist**. Sie besteht in der konsequenten Erfüllung der staatlichen Pflicht zum Schutz der Verkehrsteilnehmer vor den Risiken des öffentlichen Straßenverkehrs durch **zügige Ermittlungen** der vorhandenen Gefahren bei einer weiteren Verkehrsteilnahme des Kraftfahrers.

Die Behörde oder das Fachgericht werden ihre Arbeit nur dann zügig und überzeugend leisten können, wenn sie auf eine nach der bundesrechtlichen Regelung in § 2 Abs.13 StVG amtlich anerkannte oder beauftragte Gutachterstelle zurückgreifen können. Diese Stelle sollte eine herausgehobene Position haben und müsste als Obergutachterstelle kenntlich gemacht werden, sodass die Erfüllung der hohen Anforderungen der Qualitätssicherungsleitlinien der Gesellschaft der Obergutachter von 2003 nach außen klargestellt wird.¹⁰¹ Es ist jedem Praktiker bewusst, dass die im **Einzelfall von der Behörde eigenverantwortlich durchgeführte Suche nach einem Gutachter mit dem Rang eines wissenschaftlich besonders qualifizierten Gutachters den Arbeitsablauf der Behörde erheblich hemmt und bei Behörde und Betroffenen Ungewissheiten über die Qualifikation des Gutachters zurücklässt**. Diese Situation ist für die Rechtssicherheit ungünstig und nicht hinnehmbar.

In derselben ungünstigen Lage sind die Fachgerichte im Fall einer anhängigen Streitsache aus dem Fahrerlaubnisrecht. In anderen Rechtsgebieten gibt es ähnliche praktische Schwierigkeiten, so z.B. im Versicherungsrecht oder im Planungsrecht¹⁰².

¹⁰⁰ oben unter I 1 a) S.5.

¹⁰¹ Haffner / Stephan / Kannheiser / Biehl NZV 2005, 238.

¹⁰² Fachrichter haben hierzu in allen Rechtsgebieten Erfahrungen gesammelt:

Im Versicherungsrecht leidet die Schadensabwicklung häufig an zweifelhaften Begutachtungen von Gefälligkeitsgutachtern, gefordert wird deshalb die Errichtung einer Ombudsstelle zur regelmäßigen Zertifizierung der Gutachter, hierzu Hennemann, Fachanwalt für Versicherungsrecht in Welt am Sonntag 7.8.2005 Finanzen S.37.

Typisch in Rechtsstreitigkeiten über die Trassenführung von planfestgestellten Verkehrswegen sind die Probleme bei der Suche nach einem fachlich geeigneten technischen Sachverständigen, der die Argumente der Planungsbehörde überprüfen soll. In einem Fall fand sich nach zeitaufwändiger Suche ein Fachhochschullehrer an einer Ingenieursschule. Dieser überprüfte die Argumente und Untersuchungen zur Trassenführung und kam zum Ergebnis, dass die Planungsbehörde eine andere Möglichkeit der Trassenführung übersehen hatte, die nicht zu dem streitigen Eingriff in die Rechte des Klägers führte. Sein Gutachten wurde Entscheidungsgrundlage für das Fachgericht. Als das Fachgericht denselben Gutachter später in einer anderen Planungssache als Sachverständigen heranziehen wollte, traf es auf Ablehnung, weil der Gutachter aus der vorigen Sache nicht bereit war, erneut das Risiko auf sich nehmen wollte, die Planungen seiner Fachkollegen als fehlerhaft zu bezeichnen.

Soweit von einem Verwaltungspraktiker¹⁰³ im Fahrerlaubnisrecht kein Erfordernis für die Einrichtung von Obergutachterstellen gesehen wird, vermögen die von ihm angeführten Gründe nicht zu überzeugen. Der Staat hat die Pflicht, mit Rücksicht auf die behandelten Grundrechte jeden Kraftfahrer, der Eignungsbedenken oder –zweifel erweckt hat, durch einen einwandfrei sachkundigen Gutachter untersuchen zu lassen. Dies können nur amtlich anerkannte Gutachter sein, zu denen die Obergutachter gehören müssen. Das Fehlen von Obergutachtern in den Ländern führt zu zeitraubendem Suchen nach kompetenten Gutachtern auf den Gebieten der Verkehrsmedizin und Verkehrspsychologie und zu Schwierigkeiten bei der Eignungsbeurteilung von Kraftfahrern durch die Entscheidungsträger, verzögert die Verwaltungs- und Gerichtsverfahren und stellt insgesamt eine unzureichende Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht vor Verkehrsgefahren dar mit Nachteilen für die Rechtssicherheit.

Obergutachtungen durch anerkannte Obergutachterstellen, nicht aber „weitere Gutachter“ werden von Fahrerlaubnisbewerbern oder –inhabern mit Eignungsbedenken nicht selten als vertrauenswürdige Gutachter bei der Fahrerlaubnisbehörde in Vorschlag gebracht.

b) Entscheidungen der Landesparlamente oder der Verwaltung über die Kontrolle durch Akkreditierung

Ebenfalls dem gestaltenden Entscheidungsrecht des jeweiligen Landes unterliegt die Festlegung der Qualifikationsmerkmale der Obergutachterstellen.¹⁰⁴

Es liegt im Ermessen des jeweiligen Parlaments/der Verwaltung des Landes, ob die zu benennenden Obergutachterstellen nach den von der Gesellschaft der Obergutachter für medizinische und psychologische Fahreignungsbegutachtung e.V. entwickelten Qualitätssicherungsleitlinien¹⁰⁵ beurteilt werden sollen. Nur theoretisch möglich wäre es, dass sie ein Akkreditierungsverfahren durchlaufen müssen ähnlich wie die BfF (§§ 66,72 FeV).

Die bundesrechtlichen Vorschriften über die Akkreditierung der Begutachtungsstellen für Fahreignung sollten auf Obergutachterstellen nicht angewandt werden, seitdem die Gesellschaft der Obergutachter 2003 fachkundig Leitlinien für die Qualitätssicherung mit Selbstbindungswirkung geschaffen hat.

4. Die landesgesetzliche Regelung und die Ermächtigung zum Erlass einer landesrechtlichen Rechtsverordnung über Obergutachterstellen

Landesrechtliche Regelungen über die Errichtung einer Obergutachterstelle zur Beurteilung der Fahreignung könnten nach folgendem **Muster** von dem jeweiligen Landesparlament beschlossen werden. Auf die Qualitätssicherungsleitlinien der Gesellschaft der Obergutachter von 2003 muss hierbei Bezug genommen werden, sie müssen in einem Anhang abgedruckt werden.

¹⁰³ Kalus, Diplom Verwaltungswirt, in Hettenbach/Kalus/Möller/Uhle, Drogen im Straßenverkehr 2005 § 2 3. Rn.101 ff S.192.

¹⁰⁴ Bode/Winkler § 6 Rn.116 S.225.

¹⁰⁵ siehe oben Fn.9

§ 1 Obergutachterstellen für die Beurteilung der Fahreignung

Für das Land ... wird an der Universität .. eine Obergutachterstelle für die Beurteilung der Fahreignung in der Rechtsform einer ... errichtet. Diese hat die Aufgabe, Gutachten über die Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen von Fahrerlaubnisbewerbern –inhabern in medizinisch-psychologisch problematischen Fällen zu erstatten.

Die Obergutachterstelle muss mit einem **Arzt** besetzt sein, der Facharzt für Psychiatrie oder Rechtsmedizin ist und Erfahrungen in der Begutachtung der Eignung von Kraftfahrern hat. Die Qualitätssicherungsleitlinien der Gesellschaft der Obergutachter von 2003 unter 1.2.4 über die spezifischen Anforderungen an den medizinischen Obergutachter sind maßgebend (Anhang)
Die Stelle muss ferner mit einem **Psychologen** besetzt sein, der das Diplom in der Psychologie besitzt und eine praktische Berufstätigkeit in der Regel in der klinischen Psychologie ausgeübt hat. Die Qualitätssicherungsleitlinien unter 1.2.3 sind auch insoweit anzuwenden (Anhang).

Die Obergutachter müssen sowohl durch besondere Erfahrung in der medizinischen oder psychologischen Begutachtung als auch durch eigene Forschungsarbeiten auf dem Gebiet der Verkehrsmedizin bzw. Verkehrspsychologie ausgewiesen sein und eine regelmäßige Tätigkeit auf diesem Fachgebiet aufweisen, welche auch Untersuchungen im Auftrage von Straf- und Verwaltungsgerichten einschließt. Auf die Qualitätssicherungsleitlinien unter 1.2.2 wird hinsichtlich der Einzelheiten Bezug genommen. (Anhang)

§ 2 Tätigkeitsbereiche der Obergutachterstelle

Die Obergutachterstelle erstattet das Gutachten

1. auf einen entsprechenden Auftrag des Fahrerlaubnisbewerber/inhabers,
 - a) wenn dieser gegen das Ergebnis einer oder mehrerer Gutachterstellen für die Beurteilung der Fahreignung ernsthafte Zweifel geltend macht oder
 - b) wenn der Auftraggeber auf besondere Persönlichkeitsmerkmale hinweist, die eine medizinisch-psychologische Begutachtung als besonders schwierig erscheinen lässt,
2. auf Anforderung eines Verwaltungsgerichts oder Strafgerichts, wenn grundsätzlich bedeutsame medizinisch-psychologische Fragen der Klärung bedürfen,
3. auf Anforderung der Straßenverkehrsbehörde,
 - a) wenn ein Gutachter einer Begutachtungsstelle für Fahreignung oder

-
- ein niedergelassener Psychologe die Einholung eines Obergutachtens anregt oder
- b) wenn ernsthafte Zweifel an der Richtigkeit der vorliegenden Beurteilung bestehen oder
 - c) wenn besonders schwierige medizinisch-psychologische Fragen der Klärung bedürfen.

§ 3 Amtliche Anerkennung

- (1) Die gemäß § 2 Abs.13 S.1 StVG erforderliche amtliche Anerkennung wird von der obersten Landesbehörde erteilt.
- (2) Die amtliche Anerkennung darf nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen der Anlage 14 S.1 zu § 66 Abs.2 FeV Nr. 1, 2, 8 und 9 erfüllt sind. Die nach Anlage 14 S.1 Nr.4 erforderliche räumliche und personelle Ausstattung soll durch die Integration der Obergutachterstelle in die Universität ... gesichert werden.
- (3) Die Obergutachterstelle steht unter der Aufsicht der obersten Landesbehörde. Die Qualitätssicherungsleitlinien unter 2. und 3. (Prozessqualität, Ergebnisqualität) sind für die Aufsicht maßgebend. (Anhang)

§ 4 Gebührenerhebung, Gewinnerzielung

Die Obergutachterstelle erhebt zur Deckung ihrer Aufwendungen Gebühren von den Untersuchten. Gewinne dürfen von der Obergutachterstelle nicht erzielt werden.

§ 5 Rechtsverordnung

Die oberste Landesbehörde wird zum Erlass von Ausführungsvorschriften über das Verfahren zur Benennung der Obergutachter und über die Gebührenerhebung ermächtigt

Anhang

(Abdruck der Qualitätssicherungsleitlinien der Gesellschaft der Obergutachter von 2003)

IV. Hilfen der Obergutachter für die Lösung schwieriger verkehrsmedizinischer und –psychologischer Probleme

1. Folgen der wachsenden Zahl von Begutachtungsstellen für Fahreignung

a) *Vergrößerung der Zahl der BfF, Risiken für die Qualität, Notwendigkeit von Oberbegutachtungen*

Vermehrt werden nach Fortfall der Bedürfnisprüfung¹⁰⁶ die in verschiedenen Bundesländern arbeitenden GmbH in weiteren Bundesländern Institute gründen wollen.

Bei dieser neuen Lage und angesichts der im Vergleich vor 1999 zurückgehenden Zahlen der Untersuchungen¹⁰⁷ werden die seinerzeit bei den Erörterungen um den späteren § 66 Abs.2 S.2 FeV vom Bundesrat für eine Bedürfnisprüfung geltend gemachten Argumente zu beachten sein: „Bei den Begutachtungen ... könnte ein Wettbewerb zwischen Untersuchungsstellen angesichts feststehender Gebühren nur über die größere Wahrscheinlichkeit positiver Gutachten eröffnet werden. Dieses ist für die Verkehrssicherheit abträglich...“¹⁰⁸

Seit dem Inkrafttreten der Neufassung des § 66 Abs.2 FeV sind sechs neue Träger von BfF von der BASt akkreditiert worden. Anerkannte Träger von BfF sind heute nach dem Stand vom 15.11.2004:

AVUS Gesellschaft für Arbeits-, Verkehrs- und Umweltsicherheit mbH, Hamburg mit 6 BfF.

BAD Gesundheitsvorsorge u. Sicherheitstechnik GmbH-Hauptgeschäftsstelle Bonn mit 5 BfF.

Dekra e.V. Dresden, Kreischa mit 20 BfF

IAS Institut für Arbeits- und Sozialhygiene Stiftung, Karlsruhe mit 3 BfF.

Institut für Beratung –Begutachtung – Kraftfahreignung GmbH, Köln mit 4 BfF.

Klinikum Bremen-Mitte GmbH mit 2 BfF

PIMA GmbH, Begutachtungsstelle für Fahreignung, Mainz-Kastel mit 12 BfF.

TÜV Hessen GmbH, Frankfurt mit 9 BfF.

TÜV Nord GmbH, Hamburg mit 31 BfF.

TÜV Rheinland Berlin Brandenburg Pfalz e.V. – TÜV Pfalz Verkehrswesen GmbH, Kaiserslautern mit 1 BfF.

TÜV Pfalz Verkehrswesen GmbH, Kaiserslautern mit 3 BfF.

TÜV Rheinland Berlin Brandenburg Pfalz e.V., Berlin

¹⁰⁶ siehe oben unter I 1 c) S.7.

¹⁰⁷ Bis 1999 wurden jährlich a 150 000 Kraftfahrer von der MPU begutachtet, in den Jahren ab 2001 waren es nur noch 112 500, vgl. Schubert/Mattern ZVS 2004 S.92.

¹⁰⁸ Begr. FeV BT Drucksache 443/98=VkBl 1998,1095; zur Vorgeschichte: BVerwG NZV 1999,223 mit Anm. von Bode und Bode/Winkler, Fahrerlaubnisrecht 3.Aufl.2000 § 6 Rn.9 S.204 ff.

mit 19 BfF.

TÜV MPI GmbH, Unternehmensgruppe TÜV Süddeutschland, München
mit 37 BfF.

TÜV Thüringen e.V., Erfurt
mit 5 BfF.

Rheinland-Westfälischer Technischer Überwachungsverein e.V., Essen
mit 10 BfF.

Universitätsklinikum Heidelberg, Institut für Rechtsmedizin und Verkehrsmedizin,
Heidelberg
mit 1 BfF.

VPI Verkehrspsychologisches Institut GmbH, Braunschweig
mit 3 BfF.

MPU GmbH, Zentrum für Med..Psych.Untersuchungen, Recklinghausen
mit 9 BfF.

Die Akkreditierungsstelle der BASt hat diese Problematik der drohenden Konkurrenz gesehen und die Verwaltungsvorschriften für die Durchführung von Begutachtungen der Fahreignung in den „Anforderungen an Träger von BfF“¹⁰⁹, Stand April 2005, neu gefasst. Die Akkreditierungsstelle hat Informationen über zu stark konkurrenzbestimmte Arbeitsweisen einiger BfF erhalten und daraufhin Anlass gehabt, unter Nr.6 folgende Anweisungen zu geben:

Mit den Grundsätzen der Begutachtung der Fahreignung ist nicht zu vereinbaren,

wenn die Begutachtungsstelle schon im Vorfeld potentielle Kunden auf die Untersuchung insbesondere durch probeweise Durchführungen von Leistungstests oder Explorationen vorbereitet, so dass die Möglichkeit einer Beeinflussung des Begutachtungsergebnisses geschaffen wird;

die Begutachtung auszusetzen, um dem Kunden zwischenzeitlich die Möglichkeit zu geben, seine Eignungsvoraussetzungen zu verbessern und erst danach die Begutachtung abzuschließen;

untersuchten Kunden vor Fertigstellung und Versand des Gutachtens Befunddokumentationen (z.B. Explorationsmitschriften) zur Mitnahme auszuhändigen. Explorationsmitschriften dürfen zum Gegenlesen – ohne Mitwirkung Dritter – dem Kunden während der Untersuchung zur Kenntnis gebracht werden.

Nicht in Widerspruch zu den Grundsätzen der Begutachtung der Fahreignung steht hingegen die konsiliarische Mitarbeit von Ärzten und Psychologen zur Klärung tatsächlicher Grundlagen der Begutachtung.

In den Ländern eingerichtete Obergutachterstellen für Fahreignung hätten wegen dieser besonderen Lage mit Sicherheit ein umfangreiches Aufgabenfeld für Leitentscheidungen in problematischen medizinisch-psychologischen Fragen, so z.B. bei der Entscheidung über die Zulässigkeit einer Aussetzung der Begutachtung allein zu dem Zweck der gründlichen Klärung der Stabilität des Änderungsverhaltens bei Kraftfahrern mit Alkoholproblemen.¹¹⁰ Auch ein Erfahrungsaustausch zwischen den

¹⁰⁹ Akkreditierungsstelle Fahrerlaubniswesen BASt.

¹¹⁰ Schubert/Mattern, Beurteilungskriterien 2005 S.54.

zahlreichen BfF unter der Leitung der Obergutachterstellen wäre förderlich. Die von der Gesellschaft der Obergutachter geforderte Aus- und Weiterbildung in der verkehrsmedizinischen und verkehrspsychologischen Begutachtung¹¹¹ ist heute dringend geboten.

Die große Zahl der BfF macht eine mit Autorität versehene Obergutachterstelle mit der zusätzlichen Aufgabe der Information und Fortbildung nötig.

b) Die Kritik an der Praxis der BfF muss sorgfältig auf ihre Richtigkeit überprüft werden, eine Hauptaufgabe der Obergutachterstellen

Zwei Problemkreise sollen beispielhaft behandelt werden:

Erstes Problem

Der Leiter der Obergutachterstelle für NRW in Köln, Undeutsch, stellte mit mehreren Verkehrspsychologen 1982 in einer kritischen Situation für das gesamte Begutachtungswesen im Fahrerlaubnisrecht durch eine einleuchtende Darlegung von Fakten Klarheit über die Aussagekraft der medizinisch-psychologischen Gutachten her: Ein Leiter einer Untersuchungsstelle für Verkehrstauglichkeit an der Universität des Saarlandes¹¹² mit einem einzigen Gutachter hatte eine Bewährungskontrolle an Kraftfahrern durchgeführt, die mindestens einmal wegen Trunkenheit am Steuer auffällig geworden waren. Diese Kraftfahrer waren von ihm und einem anderen Psychologen 1962 bis 1979 begutachtet worden und hatten in demselben Jahr die Fahrerlaubnis neu erteilt erhalten. Er ermittelte aus diesen Untersuchten 75 Rückfällige, die nach der Begutachtung mindestens mit einem Trunkenheitsdelikt auffällig geworden waren. Dieser Gruppe von Rückfälligen stellte er eine gleich große Gruppe der begutachteten Kraftfahrer gegenüber, von denen kein Trunkenheitsdelikt bekannt geworden war. Das Ergebnis der Bewährungskontrolle war, dass sich bei den beiden Gruppen die gutachtlich ungünstigen Prognosen späterer Rückfälligkeit in 52 % der Fälle bestätigt, in 48 % aber nicht bestätigt hatten, auffallend war nun, dass sich auch die günstigen Prognosen in 52 % der Fälle bestätigten und in 48 % der Fälle nicht bestätigten. Die gutachtlichen Prognosen näherten sich dem Wert von 50 % bei reiner Zufallsauslese an, hatten also das gleiche Ergebnis wie bei „blindem Raten“.

Undeutsch und andere Psychologen widerlegten dieses Ergebnis des Kritikers überzeugend. Der Bewährungszeitraum war zu kurz angesetzt worden, in einer Zeitspanne bis unter einem Jahr war die Chance für einen Rückfall und erst recht für die Entdeckung der Rückfälligkeit nur äußerst gering, positiv wie negativ Beurteilte konnten sich hinsichtlich entdeckter tatsächlicher Rückfälligkeit kaum voneinander unterscheiden. Erst für den Bewährungszeitraum von 0-4 Jahren ergab sich ein aussagekräftiger Zusammenhang zwischen negativer Beurteilung und Rückfälligkeit, sodass sich eine überwiegende Zahl von Prognosen für diesen Bewährungszeitraum als richtig erwies. Außerdem wurde bemängelt, dass der Kritiker die Prognosen nicht nach Eignungsgruppen unterschieden hatte, wären das Alter und die Zeitdauer zwischen dem letzten und vorletzten Trunkenheitsdelikt berücksichtigt worden, so hätte sich erwiesen, dass die schlechteste Gruppe zu 100 % rückfällig wurde, die beste aber nur zu 87 % keinen Rückfall hatte. **Unter Berücksichtigung dieser zusätzlichen Kriterien ergab sich bei den Bewährungskontrollen an der Obergutachterstelle in Köln ein positiver**

¹¹¹ Haffner/Stephan/Kannheiser/Biel NZV 2005,238.

¹¹² Arno Müller BA 19 (1982) S.289 ff; ablehnende Besprechung von Kunkel BA 20 (1983) Heft 1.

Zusammenhang zwischen Persönlichkeitsdaten und Eignungsurteil und späterer Verkehrsbewährung.

Zweites Problem

Ein forensischer Psychiater¹¹³ und ein Physiker¹¹⁴ hatten in der Vergangenheit wiederholt die Verwendung von aussagekräftigen biologischen Alkoholismuskennzeichen gefordert. Diese sollen neben den BAK Werten die Kriterien für die Beurteilung der Fahrtauglichkeit liefern. Es handelt sich um Ethanol, Methanol, Aceton + 2 Propanol, GGT, CDT.

Sie begründen ihre Forderungen mit Zweifeln an der Richtigkeit der Annahme von Alkoholabhängigkeit und Alkoholmissbrauch allein aufgrund von BAK 1,6 ‰ bzw. 2,0 ‰, weil keines der heute gebräuchlichen internationalen Klassifikationssysteme (ICD 10, DSM-IV) die BAK als unmittelbares Diagnosekriterium für Alkoholabhängigkeit oder schädlichen Alkoholgebrauch benutze. Die mit einem BAK 1,6 ‰ bzw. 2,0 ‰ festzustellende Alkoholgewöhnung könne aber nicht das einzige Diagnosekriterium für Alkoholabhängigkeit oder Missbrauch sein. Gefordert wird die Überprüfung des nach der Trunkenheitsfahrt entnommenen Blutes auf Indikatoren für Alkoholmissbrauch, wenn eine Prognose für das künftige Vermögen, Alkoholkonsum und Führen eines Kraftfahrzeugs trennen zu können, getroffen werden sollte. Auch bei Abstinenzkontrollen sollten Indikatoren für Alkoholmissbrauch verwendet werden.

Ein Obergutachter¹¹⁵ hat aus seiner medizinischen Erfahrung die praktische Bedeutung der Marker aufgezeigt: Zwar können die Alkoholismuskennzeichen wichtige Informationen liefern, so habe der Nachweis von Ethylglucuroniden Abstinenzbehauptungen widerlegt. **Alkoholismuskennzeichen seien wichtige Bausteine für die Begutachtung, jedoch hätten sich viele Betroffene inzwischen vor ihrer Untersuchung auf die Marker eingestellt.** Daher seien die Marker nicht allgemein zur Auslese ungeeigneter Kraftfahrer anwendbar. Sie seien für die Beurteilung von Verhaltensänderungen geeignet, so z.B. bei dem Abfallen von zunächst 42 U/l GGT auf 24 und 16 bis 8 U/l. In solchen Fällen könne eine laufende Laborkontrolle den Fahrerlaubnisbewerber kontrollieren und Risiken abmildern.

Die Begutachtung von alkoholauffälligen Kraftfahrern stellt sich für Praktiker wie Obergutachter als komplexe Aufgabe dar. Ein pathologischer Befund in einer Blutprobe, die nach der in alkoholisiertem Zustand durchgeführten Fahrt entnommen worden ist, kann sich bei der Untersuchung einer später entnommenen Blutprobe als nicht mehr vorhanden erweisen. Auch bei Personen mit abnormem Trinkverhalten können die Werte der Marker nicht regelmäßig pathologisch sein, sodass der Hausarzt ihnen dann attestiert, es bestehe keine Alkoholproblematik aufgrund der erhobenen Befunde.

Auch ein weiterer Obergutachter¹¹⁶ hat auf die in der Literatur des erwähnten Physiklers stark variierenden Grenzwerte der Alkoholismuskennzeichen hingewiesen und ihre Aussagekraft angezweifelt. Z.B. sollen sich nach Auffassung des Physiklers deutliche Anzeichen für einen Alkoholmissbrauch nach dem einen seiner Grenzwerte bei 1,6 ‰

¹¹³ Rössler, Die medizinisch-psychologische Untersuchung von Kraftfahrern in 35.VGT 1997 S. 291.

¹¹⁴ Iffland DAR 1996,308; NZV 1995,95, kritisch Bode NZV 1995,474.

¹¹⁵ Reinhardt, Medizinisch-psychologische Untersuchung alkoholauffälliger Kraftfahrer im Spannungsfeld medizinischer und psychologischer Diagnostik, in Aderjan (Hrsg.), Marker missbräuchlichen Alkoholkonsums 2000 S.63 ff-

¹¹⁶ Stephan ZVS 1997,80 ff

BAK ergeben, nach einem anderen seiner Grenzwerte aber erst bei 2,4 ‰. Der Obergutachter hat als weitere Fehlerquelle die Verfälschung der Werte der Alkoholismarker durch bestimmte alkoholfreie Nahrungsmittel aufgedeckt. So könnten mäßige Trinker, die gerne Marmelade essen, als „süchtige Alkoholiker“ eingeschätzt werden, dagegen Kraftfahrer nach erheblichem Alkoholgenuss mit einem hohen BAK von über 2,0 ‰ für geeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen erklärt werden. Insgesamt hält dieser Obergutachter die objektiven medizinischen wie auch die psychologischen Befunde nur bei kritischer Würdigung ihres Aussagewertes für geeignet, einen Beitrag zur Eignungsbeurteilung des untersuchten Kraftfahrers zu leisten.¹¹⁷

Obergutachterstellen haben in der Vergangenheit die zur Verunsicherung der Öffentlichkeit führende Kritik an der Verkehrsverhaltensprognose sorgfältiger Prüfung unterzogen und wichtige Probleme aufgedeckt.

c) Die Überwachungen durch die Akkreditierungsstelle der BAST ersetzen nicht die praktisch-wissenschaftlichen Leitfunktionen der Obergutachterstellen.

Die Akkreditierung durch die BAST bedeutet, dass die BAST der BfF die Erfüllung der Eigenschaften entsprechend einer DIN Vorschrift bestätigt.¹¹⁸

Die BAST hat die BfF zu überwachen und nach Ablauf des Geltungszeitraums für die Akkreditierung eine Wiederholungsbegutachtung mit dem Ziel der Reakkreditierung vorzunehmen. Im Rahmen der Überwachung werden einmal Gutachten der BfF zur Überprüfung ausgewählt und mit dem Schwerpunkt auf ihre Vollständigkeit, Allgemeinverständlichkeit, Nachvollziehbarkeit und Nachprüfbarkeit kontrolliert. Der Träger der BfF wird über das Ergebnis der Gutachtenüberprüfung informiert.

Die beispielhaft genannten Tätigkeitsbereiche der BAST als Akkreditierungsstelle zeigen, dass die Tätigkeit der BAST als fachbegutachtende Stelle anders geartet ist als die praktisch-wissenschaftliche Arbeit der Obergutachterstellen mit dem Ziel der Entwicklung von Leitsätzen. **Wesentlich für die Arbeit der Obergutachterstellen ist die Verbindung von Praxis und Wissenschaft. Die Gutachterstelle soll mit schwierigen, grundsätzlichen Fällen, die durch eine oder zwei BfF vorbegutachtet worden sind, befasst werden und außerdem im Rahmen ihrer primären Zuständigkeit¹¹⁹ ein Vertrauensverhältnis zwischen Untersuchten und begutachtenden Medizinern und Psychologen entwickeln oder bei Meinungsverschiedenheiten wiederherstellen.** Außerdem ist Aufgabe der Obergutachterstelle, **zu aktuellen und grundsätzlichen Fragen in Lehrveranstaltungen mit den Gutachtern der BfF Stellung zu nehmen.**¹²⁰ Schließlich ist die wissenschaftliche Publikation eine bedeutsame Arbeit der Stelle. Sie hat mithin eine ähnliche Aufgabe wie eine Berufungs- oder Revisionsinstanz nach der Gerichtsverfassung, während die Akkreditierungsstelle eine ähnliche Funktion hat wie die Prüfungsämter der Justiz oder die Dienstaufsichtsbehörden über die Richter.

Die wissenschaftlich orientierte Praxis der Obergutachterstellen unterscheidet sich von der begutachtenden, prüfenden und aufsichtführenden Funktion der Akkreditierungsstelle.

¹¹⁷ Stephan NZV 2003,57 ff.

¹¹⁸ § 72 FeV

¹¹⁹ Zabel/Comes, Obergutachten bei Fahreignungszweifeln wegen Alkoholauffälligkeit oder sonstiger charakterlicher Ungeeignetheit, BA 34 (1997) 321, 343.

¹²⁰ Haffner et al, NZV 2005,238, vgl. oben Fn.10.

2. Weitere Arbeitsfelder der Obergutachterstellen in der Verkehrstoxikologie

a) Kritik der Toxikologen an den Kriterien für die Fahreignungsbeurteilung

Von Toxikologen wird das Fehlen von Expertenwissen „um den Stellenwert laborchemischer oder toxikologischer Untersuchungen“ kritisiert.¹²¹ So fehlt es an der Genauigkeit der labordiagnostischen Untersuchungen allein wegen der zu wenig konkreten Fragestellung des Entscheidungsträgers.

Gefordert wird die einwandfreie Bewertung chemisch-toxikologischer Befunde in der Verkehrsvorgeschichte, außerdem sind laborchemische oder toxikologische Kriterien zur Überprüfung von Abstinenz oder Konsumverzicht nicht vorhanden, und es gibt keine Kriterien für die differenzierte toxikologische Bewertung von positiven Suchstoffbefunden. Um die labortechnischen oder toxikologischen Untersuchungen für die Fahreignungsbegutachtung nutzbar zu machen, müssen Abstinenzkontrollen in Kontrollintervallen durchgeführt werden. Probenfälschungen müssen durch Abnahme von Kontrollproben möglichst bald nach der Aufforderung zur Kontrolle erschwert werden. Die Auswahl des am besten geeigneten Untersuchungsmaterials (Blut, Urin) muss individuell gestaltet werden.

Die Verkehrsmediziner an den Obergutachterstellen sind zur „Aus- und Weiterbildung“ von Gutachtern der BfF auf dem Gebiet der Verkehrsmedizin aufgerufen.

b) Aufgaben der Obergutachterstellen in der Toxikologie

Diese vielkritisierten Schwächen können allein durch die Arbeit von Obergutachterstellen behoben werden. Für die Fahreignungsbegutachtung bei Cannabiskonsum kommt es nach neuem Fahrerlaubnisrecht auf die regelmäßige und gelegentliche Einnahme von Cannabis an (Anlage 4 Nr.9 FeV). Toxikologen und Rechtsmediziner haben für die Entscheidungsträger tabellarisch zusammengefasste Werte (THC COOH) entwickelt, die die Beurteilung des einmaligen gelegentlichen /regelmäßigen Konsums ermöglichen sollen und unter Berücksichtigung von „zusätzlichen Auffälligkeiten“ dem Entscheidungsträger die nach Fahrerlaubnisrecht angemessenen Maßnahmen empfehlen. Diese tabellarischen Werte sind in NRW 1999 verwaltungsintern verbindlich gemacht worden¹²² und auch inzwischen in der NRW-Verwaltungsgerichtsrechtsprechung angewandt worden.¹²³

Diese Entscheidungshilfe wird von Rechtsmedizinern kritisch gesehen und lediglich als „Plausibilitätsschluss“ aus einzelnen Untersuchungen betrachtet.

Die Aussagekraft dieser Beurteilungen hängt von der Schnelligkeit der Probeentnahme ab, weil Drogenkonsumenten während des Begutachtungsverfahrens ihren Konsum reduzieren und dadurch die Befunde beeinflussen. Außerdem darf nach Auffassung der Kritiker der Befund nicht auf die Blutuntersuchung, sondern muss wegen des meist geübten mehrere Substanzen umfassenden Drogenkonsums auch auf eine Urinprobe in einer Screening-Untersuchung gestützt werden. Hinzu kommt die nicht befriedigend gelöste Frage einer Definition der Konsumarten in einmalige, gelegentliche und regelmäßige Einnahme, die die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Eingriffsmaßnahme erschwert.

Für die Beurteilung der Erforderlichkeit der Maßnahme der Gefahrenabwehr bei Vorliegen bestimmter THC OOH Werte ist ein sachkundiger Gutachter gefordert, der zugleich auch andere Befunde aus der Anamnese bewertet. Hier eröffnet sich ein

¹²¹ Aderjan, Beurteilungskriterien der Kraftfahreignung aus toxikologischer Sicht, Kongressbericht 2003 der Deutschen Gesellschaft für Verkehrsmedizin e.V. BASt Heft M 152 S.189; dazu jetzt auch Schubert/Mattern, Beurteilungskriterien 2005 S.143 ff.

¹²² Daldrup/Käferstein BA 37 (2000) 39 ff.

¹²³ OVG Münster DAR 2003,187.

wichtiges Aufgabenfeld für die in Universitäten eingebundenen Obergutachter, die Beziehungen zu Toxikologen und Rechtsmedizinern entwickeln können, um mit der gebotenen Sachkunde die schwerwiegende medizinisch-psychologische Prognose für das künftige Verkehrsverhalten des Untersuchten stellen zu können.¹²⁴

Unklare Definitionen des Drogenkonsums, nicht einwandfreie aussagekräftige toxikologische Befunde und ungenügende Berücksichtigung anamnestischer Feststellungen machen eine gründliche wissenschaftliche Mitarbeit der Obergutachter erforderlich.

3. Obergutachtliche Klärung der Aussagekraft psychologischer und medizinischer Befunde

a) Das komplizierte neue Fahrerlaubnisrecht fordert die engagierte Mitarbeit der Obergutachter.

Die Lage im neuen Fahrerlaubnisrecht hat teilweise ungünstige Auswirkungen auf den Fahrerlaubnisbewerber und stellt an die medizinisch-psychologischen Gutachter hohe Anforderungen. Obergutachterstellen sind für Leitentscheidungen angesichts der wachsenden Zahl der BfF deshalb heute mehr gefordert als nach der früheren Rechtslage.

Gutachtern der BfF müssen die rechtlichen Folgen ihrer Beurteilung klar sein, nachdem sich im neuen Fahrerlaubnisrecht ab 1999 die Aufklärungs- und Beweislast für Fahrerlaubnisbewerber geändert hat.¹²⁵ Wenn in der zusammenfassenden Beurteilung die Bedenken oder Zweifel entweder nicht ausgeräumt oder nicht klar widerlegt werden und weiterhin Zweifel an der Fähigkeit zum Kraftfahrzeugführen nicht geklärt sind, ergibt sich eine ungünstige Beweislage für den Bewerber als Auftraggeber: Er gerät nach neuem Recht in Gefahr, keine Erlaubnis zu erhalten.

Mit der neuen Definition der Eignung ist für Fahrerlaubnisbewerber eine grundlegende Änderung der Darlegungs- und Beweis-/Feststellungslast im Fahrerlaubnisrecht verbunden, das bisher eine Vermutung der Eignung vorsah; es wurde lediglich verlangt, dass "nicht Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass" der Bewerber "zum Führen von Kraftfahrzeugen ungeeignet ist". Zwar gibt es bei den Klassen der FeV : A (Krafträder) und B (PKW) sowie bei den Klassen M, T und L wie bisher bei den entsprechenden alten Klassen keine allgemeine Nachweispflicht des Bewerbers für die eignungsbe gründenden Tatsachen, auch dürfen im Antragsverfahren formulärmäßig keine Fragen nach dem Gesundheitszustand gestellt werden. Jedoch hat jetzt der Bewerber nur dann seinen auf die allgemeine Verkehrsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) begründeten Anspruch auf die Erteilung, wenn er bei aufkommenden ernstzunehmenden Bedenken beweisen kann, dass er die Eignungsmerkmale erfüllt. Dies müssen die Gutachter stets vor Augen haben, wenn sie ihre Entlastungsdiagnose stellen. Häufiger als nach der früheren Rechtslage ergeben sich schwierig zu beurteilende Problemfälle, die obergutachtlicher Leitentscheidung in Beispielfällen bedürfen. Das Untersuchungsinstrumentarium dieser Stellen ist der besonderen Schwierigkeit ihrer Arbeit angepasst. So dürfen die Obergutachterstellen Persönlichkeitstests durchführen, die an den früheren MPU schon in den 70er Jahren wegen einiger Proteste in den Medien abgeschafft worden waren. Die Nachvollziehbarkeit der Obergutachten ist erleichtert, weil die Exploration wörtlich in dem Text des Gutachtens wiedergegeben

¹²⁴ Haffner/Stephan et al NZV 2005,239 (Fn.9) zum Unterthema 1. Strukturqualität, 1.1 Aufbau der Stelle unter 1.1.1 „Anbindung des Obergutachters“ an eine universitäre Einrichtung, um „kompetente Ansprechpartner in den benachbarten Disziplinen zu haben.“

¹²⁵ Hentschel, Straßenverkehrsrecht 36.Aufl.2000 § 2 Rn.7,31.

wird. Auch die zusammenfassende Beurteilung wird mit besonderer Sorgfalt und mit wissenschaftlichem Anspruch verfasst.

Obergutachten sind mit Sorgfalt auf den Horizont der Entscheidungsträger zugeschnitten. Jeder Sachbearbeiter bei Straßenverkehrsbehörden oder Richter der Fachgerichtsbarkeit bedarf einer grundlegenden Instruktion über psychologische Testverfahren und über die Bedeutung von Testergebnissen für die Gesamtbeurteilung. Eine Erläuterung der wichtigsten und am häufigsten angewandten Leistungstests muss dem Entscheidungsträger zur Verfügung stehen. Den Obergutachten ist deshalb meist ein Anhang beigegeben, in dem die einzelnen Testverfahren erläutert werden. Sogar die Bedeutung der einzelnen Prozenträge der Testergebnisse wird in Obergutachten genauer als bei den BfF üblich beschrieben.

Die bereits ausnahmslos gute Aussagekraft der Gutachten ließe sich noch weiter verbessern. Neuere Untersuchungen zur Bedeutung der Tests wie der zur praktischen Intelligenz, zu Konzentrations- und Leistungs-Tests müssten in einer Anlage gebracht werden. Der Obergutachter Undeutsch¹²⁶ hat hierzu berichtet, gute Testergebnisse in diesem Bereich wiesen nicht auf eine geringe Zahl von Verkehrsdelikten in späteren Jahren hin; auch der sprachliche Teil des Wechsler-Intelligenztests erwies sich als unergiebig bei der Prognose, dagegen hatten biographische Daten oder Geschwindigkeitsbeachtung im Fahrverhalten Aussagekraft für das spätere Verkehrsverhalten.

Die pädagogische Wirkung der wissenschaftlich gründlich aufgebauten Obergutachten und deren übersichtliche Informationen für die Entscheidungsträger sind in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis heute nicht mehr zu entbehren.

b) Das medizinische Gutachten stellt den Gesundheitsstatus

*fest, der psychologische Gutachter hat einen prognostischen Auftrag.*¹²⁷

Obergutachtlicher Kontrolle müssen die verschiedenen Zwecke der medizinischen Begutachtung einerseits, der psychologischen Begutachtung andererseits unterliegen. Die medizinische Untersuchung hat bei Drogenkonsumenten die Aufgabe, den Konsumentenstatus festzustellen. Sie soll bei der Prüfung einer Drogeneinnahme ermitteln, ob der Untersuchte z.B. vor zwei Jahren bei wenigen Gelegenheiten Drogen eingenommen und danach den Konsum eingestellt hat oder ob er jahrelang oder monatelang Cannabis oder Ecstasy eingenommen hat und den Konsum vor kurzer Zeit eingestellt hat.¹²⁸

Eine laborchemische Untersuchung von Blut oder Urin gibt zwar objektive Werte, sie beantwortet aber lediglich die Frage, ob zum Zeitpunkt der laborchemischen Prüfung konsumiert worden ist.¹²⁹ Damit steht fest, dass die objektive Messwertbestimmung nicht die Antwort auf die Frage nach dem künftigen Konsumverhalten des Untersuchten geben kann, d.h. ob bereits Drogenabhängigkeit mit dem Mangel an Fähigkeit zu Konsumpausen gegeben ist.¹³⁰ Laborwerte können wichtige Anhaltspunkte dafür geben, ob eine Abstinenzbehauptung überzeugend ist. In den meisten Fällen bedarf es

¹²⁶ Undeutsch, Zur Richtigkeit der Aussagen der medizinisch-psychologischen Gutachten und ihre Überprüfung durch Langzeituntersuchungen, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V. Reihe B Nr.58 1981 S.92 ff,102.

¹²⁷ Vgl. zum Folgenden im Einzelnen Stephan, Stärken und Schwächen „objektiver“ psychologischer und medizinischer Befunde NZV 2003, 66; ders. Grenzen und Möglichkeiten der medizinischen und psychologischen Diagnostik beim Erkennen von Alkoholabhängigkeit in der Begutachtung von alkoholauffälligen Kraftfahrern BA 42 (2005) Supplement II S.22.

¹²⁸ Schubert /Schneider/ Eisenmenger/Stephan (Hrsg.) , Begutachtungs-Leitlinien zur Kraftfahreignung, Kommentar Januar 2000 , Bearbeiter : Brenner-Hartmann/Löhr-Schwaab/Bedacht/ Eisenmenger S.120.

¹²⁹ siehe oben IV 2 b) S.43.

¹³⁰ Stephan aaO

zusätzlicher anamnestischer Angaben, um die Frage der Konsumpause oder Abstinenz zu beantworten.

Kommt es nun zur psychologischen Begutachtung, so ist die Frage nach dem künftigen Verkehrsverhalten und die Frage nach der konsequenten Abstinenz prognostisch zu stellen. Objektive Befunde kann der Psychologe hierzu nicht gewinnen. Der von Alkohol oder Drogen Abhängige wird seine Unfähigkeit zur Enthaltbarkeit verschweigen und eine Befunderhebung unmöglich machen.

Der Psychologe kann eigene Leistungsbefunde ermitteln, deren Werte allerdings nicht direkt, allenfalls „mittelbar Aussagekraft“ für das künftige Verkehrsverhalten besitzen. Der Grund liegt darin, dass der Leistungsschwache eher zu Alkohol- oder Drogenverzicht bereit sein wird, weil er seine Schwäche kennt und zu Einsicht geneigt ist, der Leistungsstarke wird gegenteilig reagieren, weil er sich überschätzt und deshalb keinen Anlass zur Änderung seines Verhaltens sieht.¹³¹ Dies beweist, dass medizinische und psychologische Befunde nur einen Beitrag für die Verkehrsverhaltensprognose geben.

Obergutachter sind dazu berufen, die Entscheidungsträger zu überzeugen, dass streng objektive Begutachtungen der Fahreignung nicht möglich sind.

V. Rechtspolitischer Einfluss der Obergutachterstellen

1. Praktische und wissenschaftliche Arbeiten der Obergutachterstellen als Grundlage für die Weiterentwicklung des Fahrerlaubnisrechts

Mehrere Obergutachterstellen haben schon vor 40 Jahren mit ständigen Arbeiten zur Qualitätssicherung der medizinisch-psychologischen Begutachtungen begonnen. Diese Forschungen blieben der Fachwelt zunächst verborgen, sodass noch 1979 der betreffende Arbeitskreis des 17. Verkehrsgerichtstages¹³² „den Mangel an Untersuchungen über die Brauchbarkeit der Verfahren“ der MPU beklagte, wobei übersehen wurde, dass bereits Ende 1969 drei Evaluationsstudien EVAGUT A,B, C liefen, außerdem gab es ab 1972 Wirksamkeitsstudien von Nachschulungsmodellen der Projektgruppe „Kurse für auffällige Kraftfahrer“ der BAST ab 1978. Besonders aufschlussreich war die Untersuchung „Zur Richtigkeit der Aussagen der medizinisch-psychologischen Gutachten und ihre Überprüfung durch Langzeituntersuchungen“ von 1981, eines der wichtigsten Forschungsgebiete der damaligen Zeit.¹³³

Diese Forschungen unter maßgeblicher Beteiligung von Obergutachterstellen brachten erste Ergebnisse zur Bedeutung der Testverfahren mit zum Teil überraschenden Ergebnissen über die Verkehrsbewährung von Personen mit guten Resultaten in den Fähigkeitstests.¹³⁴ Weitere Studien der Obergutachterstelle an der Universität München von 1986 bis 1996 gingen auf die „Legalbewährung von alkoholauffälligen Kraftfahrern“¹³⁵ von 141 Probanden ein und überprüften die Richtigkeit der Prognosen für die künftige Verkehrsbewährung nach positiver/negativer Beurteilung im

¹³¹ Stephan aaO S.66.

¹³² VGT 1979 S.10; dazu kritisch Undeutsch, Zur Richtigkeit der Aussagen der medizinisch-psychologischen Gutachten und ihre Überprüfung durch Langzeituntersuchungen, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V. Reihe B S.92 ff.

¹³³ Schubert/Mattern, Urteilsbildung in der medizinisch-psychologischen Fahreignungsdiagnostik – Beurteilungskriterien ZVS 2004, 89,93.

¹³⁴ Weinand, Neuere Entwicklungen und Erkenntnisse in der Fahreignungsbegutachtung 1994 S.33
¹²⁹ Maukisch/Kannheiser/Radwan BA 37 (2000) S.411.

Dreijahreszeitraum. Dabei ergaben sich Wiederauffälligkeiten bei negativen Prognosen „nahe am strengen Signifikanzniveau“ von 5 %.

Auch die 1988 publizierten Evaluationen zur Rückfallquote von Personen mit einem BAK von 1,6 ‰ bei einer Fahrt mit dem Kraftfahrzeug nach Teilnahme an einem Rehabilitationskurs haben ihre Grundlage in der Arbeit der Obergutachterstellen. Sie ergaben in einem Beobachtungszeitraum von 10 Jahren bei Kursteilnehmern mit Auffälligkeiten über 1,6 ‰ eine signifikant höhere Quote als bei den Personen, die unter 1,6 ‰ auffällig geworden waren.¹³⁶

Diese Beispiele der Ergebnisse der praktischen und wissenschaftlichen Arbeiten der Obergutachterstellen ließen sich fortsetzen.

Die Arbeiten der Obergutachterstellen zeigen ihre Bedeutung für Praxis und Wissenschaft und haben das Fundament für wichtige Anpassungen des Fahrerlaubnisrechts gelegt.

2. Korrekturen von Eignungsmängeln. Der Obergutachter Winkler leistete 40jährige wissenschaftliche Vorarbeit für das neue Fahrerlaubnisrecht.

a) Erste Bemühungen um alkoholauffällige Kraftfahrer, um Fahranfänger und Senioren

Die Bemühungen des späteren Obergutachters Winkler, verkehrsauffälligen Kraftfahrern Nachschulungen und Rehabilitation oder sogar eine Spezialtherapie möglich zu machen und sie zur Teilnahme an ihnen zu bewegen, reichen bis in das Jahr 1957 zurück. Mit einem Beitrag „Psychologische Beratung im Verkehrswesen“¹³⁷ 1962 begann seine öffentlichkeitswirksame Behandlung des neuen Themas der Korrektur von Eignungsmängeln, die 1963 mit der „Therapie von verkehrsauffälligen Personen als soziales Problem“¹³⁸ fortgesetzt wurden. Es folgte 1967 eine Vorstellung des Modells LEER¹³⁹, das als Kurs für alkoholauffällige Kraftfahrer in Gruppengesprächen eine Beeinflussung des Verhaltens bei Trinken und Fahren erreichen sollte. Ziel der Schulung der jeweils 8 Teilnehmer in 6 Doppelstunden war die Information über Alkohol im Straßenverkehr, die Erprobung der Selbstbeobachtung und Selbstkontrolle mit dem Ergebnis einer weiteren sicheren Trennung von Trinken und Fahren. Das Problem der Fahranfänger behandelte Winkler 1977 in zwei Abhandlungen, die eine gemeinsam mit Biehl, Böcher, Spoerer.¹⁴⁰ Diese Forschungen führten 1986 zur Einführung der Fahrerlaubnis auf Probe mit „Nachschulungen“ für verkehrsauffällige Fahranfänger.¹⁴¹

Die 30jährigen Bemühungen Winklers haben 1986 zu den im neuem Recht von 1999 weiterentwickelten Regelungen über die Fahrerlaubnis auf Probe geführt.

¹³⁶ Stephan, Wirksamkeit der Nachschulungskurse bei erstmals alkoholauffälligen Kraftfahrern. Bestandsaufnahme nach drei Jahren. Forschungsberichte der BASt Heft 170; im Einzelnen unten V 3 a) S.51.

¹³⁷ Psychologische Rundschau 13 S.199-207.

¹³⁸ Archiv für Unfallforschung 3 S.37 – 440.

¹³⁹ Bode/Winkler, Fahrerlaubnis 4.Aufl.2003 § 15 I 1 d)bb S.515;

Pund/Joneleit Kurs für alkoholauffällige Kraftfahrer, Modell LEER, Handbuch für Kursleiter 7.Aufl.TÜV Hannover/Sachsen-Anhalt.

¹⁴⁰ Systembedingungen des Fahranfängers. Typische Fehlverhaltensweisen von Fahranfängern und Möglichkeiten gezielter Nachschulung, BASt Unfall- und Sicherheitsforschung Straßenverkehr 8 S.13 – 59.; Winkler/Biehl/Böcher/Spoerer, Nachschulung für Fahranfänger, Handbuch für den Moderator BAST 1977.

¹⁴¹ Bouska, Seit 1.November 1986: Fahrerlaubnis auf Probe DAR 1986, 333.

b) BASt Projektgruppe „Kurse für auffällige Kraftfahrer“

Unter der maßgeblichen Beteiligung von Winkler arbeitete diese Projektgruppe seit Januar 1978 bei der BASt mit den Zielsetzungen von Wirksamkeitsuntersuchungen über die Behandlungserfolge der gegenwärtigen und geplanten Kurse und ihrer Verbesserungen. Ihre Empfehlung u.a. von Winkler, v. Hebenstreit et al ging im Oktober 1978 dahin,¹⁴² für die drei Risikogruppen 1. alkoholabhängige und 2. wiederholt auffällige Kraftfahrer und 3. junge Kraftfahrer das Nachschulungskonzept zu verfolgen, ferner Modellkurse nach der Art der bestehenden Nachschulungsprogramme zu beginnen.

Die Kurse wurden eingeteilt in freiwillige und obligatorische, die ersteren sollten junge Kraftfahrer bis zu 23 Jahren betreffen und diejenigen ab 24 Jahre, die vier Punkte im Verkehrszentralregister erreicht und entsprechend ermahnt worden waren. Die zweite Gruppe der Kurse betraf Kraftfahrer mit 14 bis 17 Punkten, diese sollten, statt auf ihre Fahrbefähigung überprüft zu werden, einer Nachschulung zugeführt werden.

Weiter wurde vorgeschlagen, die für die Kursdurchführung verantwortlichen Fahrlehrer als „Moderatoren“ speziell zu schulen und zu beaufsichtigen.

Im Abschlußbericht der Projektgruppe von Winkler und v.Hebenstreit et al 1982¹⁴³ wurden Wirksamkeitsuntersuchungen der drei verschiedenen Kurse vorgestellt. Die Resonanz auf die Kurse für junge Fahrer war gering, ein Abzug von drei/vier Punkten war kein genügender Anreiz, daher wurde während des dreijährigen Bewährungszeitraumes für verkehrsauffällige junge Fahrer eine obligatorische Nachschulung empfohlen.

Bei den mehrfach auffälligen Kraftfahrern war die Teilnahme der mit 14 bis 17 Punkten belasteten Fahrer im Vergleich zur Anzahl der eingeladenen Kraftfahrer niedrig, die Wirksamkeit der Kurse war gut, die Teilnehmer unterschieden sich günstig von den Nicht-Teilnehmern, wie die Wirksamkeitsuntersuchung des Bayrischen Modells ergab. Die Gruppe der erstmals alkoholauffälligen Kraftfahrer ergab für die strafgerichtliche Fahrerlaubnisentziehung (§ 69 StGB) günstige Folgen, weil die Strafgerichte die Kurse zunehmend akzeptierten.

Die wiederholt alkoholauffälligen Kraftfahrer besuchten die für sie bestimmten Kurse gut, was auf die Anerkennung der Kurse bei der Eignungsbegutachtung im Fahrerlaubnisverfahren zurückzuführen war.

Diese Ergebnisse der BASt Projektgruppe wurden von Winkler, Jacobshagen und Nickel 1988/1990¹⁴⁴ durch Wirksamkeitsstudien überprüft und 1998 von Winkler¹⁴⁵ zusammenfassend referiert.

Die Rückfallquoten nach Teilnahme an Kursen für alkoholauffällige Fahrerlaubnisinhaber auf Probe ergaben bei den bis 20jährigen 35,4 % (ohne Kurs) und 12,8 % (nach Kurs), für die 21 bis 25jährigen 30,8 % bzw. 15,9 %.

Unter der maßgeblichen Mitwirkung von Winkler erarbeitete die BASt Projektgruppe „Kurse für auffällige Kraftfahrer“ aussagekräftige Daten über die Wirkungen der Kurse.

¹⁴² Kurse für auffällige Kraftfahrer – Zwischenbericht 1978 – Empfehlungen zur Durchführung von Modellkuren, Projektgruppenberichte der BASt, Bereich Unfallforschung.

¹⁴³ Kurse für auffällig Kraftfahrer, - Schussbericht – Projektgruppenbericht der BASt Bereich Unfallforschung.

¹⁴⁴ Winkler/Jacobshagen/Nickel, Die Wirksamkeit von Kursen für alkoholauffällige Kraftfahrer, BAST, Unfall- und Sicherheitsforschung Straßenverkehr Heft 64; Winkler/Jacobshagen/Nickel, Zur Langzeitwirkung von Kursen für wiederholt alkoholauffällige Kraftfahrer. Untersuchungen nach 60 Monaten Bewährungszeit. BA 36 (1999) S.154-174.

¹⁴⁵ Winkler, Fahreignungsbegutachtung und Nachschulung verkehrsauffälliger Kraftfahrer, Entwicklung-Stand-Zukunftsperspektiven in: Verteidigung in Verkehrstrafsachen, Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft Verkehrsrecht im Deutschen Anwaltsverein 1998 S.21-46.

c) Winklers Vorschläge sind weitgehend in dem neuen Fahrerlaubnisrecht verwirklicht worden

Das neue Punktsystem (§ 4 Abs.3 Nr.2 StVG) sieht bei der Eingriffstufe von 14 Punkten anstelle der bisher vorgeschriebenen Führerscheinprüfung die Anordnung einer Teilnahme an einem Aufbauseminar vor. Die theoretische Prüfung hatte sich für die Beurteilung der Eignung als nicht aussagekräftig erwiesen. Nicht die Kenntnisse der Verkehrsvorschriften sowie die mangelnde Fahrzeugbeherrschung waren der Grund für Fehlverhalten und Unfallbelastung, sondern eine falsche Einstellung zum Straßenverkehr, eine fehlerhafte Selbsteinschätzung und erhöhte Risikobereitschaft. Die theoretische Prüfung wurde von den meisten Kraftfahrern mit 14 Punkten bestanden, nur 0,31 % bestanden nicht.¹⁴⁶

Die Regeln über allgemeine Aufbauseminare (§ 35 FeV) und besondere Aufbauseminare (§ 36 FeV, § 2 b Abs.2 S.2 StVG) entsprechen den Nachschulungskursen nach der BAST Projektgruppe von 1978. Die gewöhnlichen Aufbauseminare werden von Fahrlehrern durchgeführt, besondere Aufbauseminare von Diplom-Psychologen mit besonderer Qualifikation (§ 36 Abs.6 FeV).

Die Verbindung von Praxis und Wissenschaft und das langjährige Wirken eines Obergutachters haben zu einer Änderung des überholten Systems der Ermittlung von Eignungsmängeln von Kraftfahrern und zur Einführung einer effektiven Rehabilitation im neuen Fahrerlaubnisrecht geführt.

3. Die Klärung von Eignungszweifeln bei den Führern von Kraftfahrzeugen in alkoholisiertem Zustand mit einem Blutalkoholgehalt von BAK 1,6 ‰ durch die Forschungsarbeiten des Obergutachters Stephan

a) Der Hintergrund für das Problem des Führens von Kraftfahrzeugen mit BAK 1,6 ‰ und mehr

Die Erkenntnisse der Verkehrspsychologie über die Rückfallhäufigkeiten von Kraftfahrern mit Auffälligkeiten durch Fahrten mit hohem Blutalkoholgehalt stützen sich auf die Forschungsprojekte EVAGUT A bis C von 1969 bis 1990, ferner auf die Studie Alkoeva von 1979 bis 1982.

Diese Untersuchungen verarbeiteten die Ergebnisse von MPU Begutachtungen und von Beobachtungen der Beurteilten innerhalb eines Zeitraumes von 36 Monaten nach Fahrerlaubniserteilung. Kraftfahrer mit einem BAK von 1,6 bis 1,99 ‰ wurden nur zu 26 % als geeignet beurteilt, bei 35 % wurde eine Nachschulung für erforderlich gehalten, die übrigen 39 % waren ungeeignet.

Positiv beurteilte Kraftfahrer mit alkoholauffälligen Fahrten zwischen 1,6 ‰ und 1,99 ‰ BAK wurden innerhalb von drei Jahren zu 17,5 ‰ rückfällig, die nachgeschulten mit 1,6 ‰ BAK Auffälligen wurden dagegen nur zu 13,5 ‰ rückfällig in ein erneutes Alkoholdelikt.

Diese Rückfallwahrscheinlichkeiten mit erheblicher Bedeutung für die Verkehrssicherheit zwangen die Verkehrspsychologie zu einer Stellungnahme, wie der Kreis der Fahrer mit Fahrten mit 1,6 ‰ und mehr verkehrspsychologisch einzuordnen war.

¹⁴⁶ Amtliche Begründung VkB1 1998 S.773,774.

b) Die Entwicklung der 1,6 ‰ BAK Grenze durch Stephan

Die durchschnittliche BAK von Fahrerlaubnisinhabern mit Alkoholauffälligkeit im öffentlichen Straßenverkehr als Führer eines Kraftfahrzeugs liegt bei BAK ca. 1,5 ‰ und 1,7 ‰. Derartig hohe Werte werden von normalen Alkoholkonsumenten nicht erreicht, diese bleiben meist bei 0,6 bis 0,7 ‰ und zeigen erhebliche Merkmale von Trunkenheit, wenn sie die hohen Werte erreicht haben.¹⁴⁷ Bei alkoholauffälligen Kraftfahrern mit 1,6 ‰ handelt es sich „im Regelfall“ um Personen „mit behandlungsbedürftigem Alkoholmissbrauch“ also um „Trinker“.¹⁴⁸ Diese Kraftfahrer leiden unter einer Alkoholgewöhnung, die sie tolerieren („Missbrauchstoleranz, pathologische Toleranz“) und die nicht mit einer Alkoholabhängigkeit gleichzusetzen ist. Dieser Personenkreis nimmt regelmäßig Alkohol mit wesentlich mehr als 80 g täglich über einen längeren Zeitraum zu sich. Bei diesen Alkoholmengen treten regelmäßig schwere gesundheitliche Belastungen auf, weil Giftfestigkeit eingetreten ist. Personen mit diesem Konsum sind nicht in die Kategorie der Alkoholabhängigen oder Alkoholkranken einzuordnen. Die BAK von 1,6 ‰ stellt für diese alkoholtoleranten Personen, die dabei noch zum Kraftfahrzeugführen imstande sind, eine Mindestmenge der Giftfestigkeit dar, eine Ausnahmelage mit zufällig besonders hohem BAK an diesem Tag ist nicht anzunehmen. Typisch für diese Erlangung der Festigkeit gegenüber Alkohol sind der Wechsel von Tagen mit geringem Alkoholkonsum mit anderen Tagen, an denen hoher Alkoholkonsum exzessiv betrieben wird.¹⁴⁹

Für diesen Kreis von Alkoholkonsumenten kommt zur Verringerung der Rückfallwahrscheinlichkeit nur eine konsequente Alkoholkarenz in Betracht (sog. **Maximalforderung**), die nicht als Zwang, sondern als „sinnvoll und zufriedenstellend“ erlebt wird. Ein Rehabilitationskurs reicht bei diesen giftfesten Konsumenten nicht aus, wie eine Kontrolle der Legalbewährung gezeigt hat. Die Rückfallquote dieser Gruppe mit 1,6 ‰ und mehr war in einem Beobachtungszeitraum von 3 Jahren größer als die der Personen mit Auffälligkeiten unter 1,6 ‰ (4,8 ‰ gegenüber 11,3 ‰).¹⁵⁰ Die Kritik an der von Stephan für richtig befundenen Grenze von 1,6 ‰ und seine Forderung, generell bei 1,6 ‰ BAK eine „zufriedene“ Abstinenz zu verlangen, war intensiv:¹⁵¹

- Eine der Grundlagen der „Maximalforderung“ war die Feststellung des US National Council on Alcoholism (NCA), eine BAK von > 1,5 ‰ sei ein wesentlicher Indikator des Alkoholismus, deshalb soll bei einer Fahrt mit BAK von 1,6 ‰ die maximale Abstinenz gerechtfertigt sein. Demgegenüber wird geltend gemacht, dass der NCA bei der BAK von 1,5 ‰ vor einer schematischen Auswertung der Daten warnt und auf die Entwicklung, körperliche Untersuchung und andere Beobachtungen sowie auf die Laborwerte als weitere Mosaiksteine einer Gesamtdiagnose hinweist.¹⁵²
- Weitere Grundlage für die „Maximalforderung“ ist die Annahme, dass die zum Tatzeitpunkt festgestellte BAK von 1,6 ‰ ein Mindestwert ist, da der Täter rein zufällig mit dieser BAK im fahrlässigen Zustand auffällig geworden ist, er also sonst mit einer BAK von 1,6 ‰ und mehr zu fahren gewohnt ist.¹⁵³ Es soll nach anderer Auffassung indessen Fahrer geben, die mit 1,5 ‰ fahren und schon nach 200 m einen Auffahrunfall verursachen, danach aus dem Kfz aussteigen und wegen

¹⁴⁷ Gilg/Eisenmenger DAR 1995,438; Weinand (oben Fn.53) S.38.

¹⁴⁸ Stephan ZVS 32 S.2-9.; ders. BA 25 (1988) S.201-227; ders. Suchtgefahren 34 S.464-471.

¹⁴⁹ Schubert S.83.

¹⁵⁰ Stephan, Wirksamkeit der Nachschulungskurse bei erstmals alkoholauffälligen Kraftfahrern. Bestandsaufnahme nach drei Jahren. Forschungsberichte der BASt Heft 170; Weinand (oben Fn.53) S.38.

¹⁵¹ Himmelreich/Janker, MPU Begutachtung Rn.273 S.80 ff.; Bode BA 2004 S.234.

¹⁵² Kunkel ZfS 1993, 361.

¹⁵³ Kunkel ZfS 1993, 362.

hoher BAK nicht mehr stehen können, andere Führer von Kfz bei 1,5 ‰ sind in der Lage, 60 km weit zu fahren. Es gibt Fahrerlaubnisinhaber mit geringer Alkoholtoleranz, die diese im Einzelfall jedoch überschreiten.¹⁵⁴

- Die Annahme einer Alkoholabhängigkeit wird außer durch die BAK von 1,6 ‰ auch durch die vom Arzt gemachten Beobachtungen gestützt. Auch dieser Indikator soll nicht zuverlässig sein, da der zufällig beigezogene Arzt z. B. wenig erfahren sein kann und der Betroffene sich besonders kontrollieren und den Eindruck der Beherrschtheit erwecken kann, dies führt dann zu Rückschlüssen auf Alkoholverträglichkeit. Diese steigt übrigens zwischen dem 20. und 40. Lebensjahr an, um dann wieder abzusinken.¹⁵⁵ Die Alkoholproblematik soll bei alkoholauffälligen Kraftfahrern ab 1,6 ‰ immer so stark ausgeprägt sein, dass Abstinenz gefordert werden muss. Eine durch Alkoholgewöhnung eingetretene Toleranz gegenüber Alkoholenuss soll auch nach ihrem Abbau schnell wieder erreicht werden können, wie Tierversuche bewiesen hätten. Dem wird von der Kritik entgegengehalten, dass bei Trinkkontrolle eine Gewöhnung an niedrige Trinkmengen eintritt, die das Alkoholverlangen abbaut.
- Die diuretische (dursterzeugende) Wirkung des Trinkens entfaltet eine Eigendynamik, die schnell wieder zur alten Alkoholtoleranz zurückführt. Eine Gewöhnung an kleine Trinkmengen durch Trinkkontrolle soll nach anderer Meinung dagegen ihre frühere, die missbräuchliche, übermäßige Trinkgewohnheiten fördernde Wirkung nicht mehr entfalten.
- Nachschulungskurse haben bei Fahrerlaubnisinhabern nach Entzug unter einem Lebensalter von 24 Jahren wenig Erfolg gehabt, weshalb eine Abstinenz gefordert werden muss. Der geringe Erfolg kann nach abweichender Auffassung andere Ursachen gehabt haben als das falsche Ziel der Therapie auf kontrolliertes Trinken. Die Kurse können falsche Lerninhalte gehabt haben oder waren zeitlich zu stark begrenzt, auch die Kursleiter können pädagogische Fehler gemacht haben, weil sie sich ungenügend auf jüngere Kursteilnehmer eingestellt haben.¹⁵⁶
- Zusammenfassend wird zu bedenken gegeben, dass die generelle Forderung nach einer Alkoholkarenz für diese Gruppe nach der derzeitigen Befundlage nicht gerechtfertigt sein soll, vielmehr soll der Einzelfall berücksichtigt werden. In Anlehnung an Kunkel soll im Rahmen einer medizinisch-psychologischen Begutachtung sorgfältig geprüft werden, ob eine Trinkkontrolle ausreicht oder ob die Alkoholabstinenz gefordert werden muss.¹⁵⁷

c) Stephan als verwaltungsgerichtlicher Obergutachter in Berufungsverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht Schleswig

Einer der Berufungskläger hatte mit BAK 2,09 ‰ (einmalige Fahrt) ein Kraftfahrzeug geführt, nach Fahrerlaubnisentzug gem. § 69 StGB war er im Neuerteilungsverfahren medizinisch-psychologisch mit ungünstiger Prognose begutachtet worden, im verwaltungsgerichtlichen Verfahren hatte er zur Begründung seiner vorhandenen Eignung eine halbjährige Abstinenz und danach nur Konsum an den Wochenenden angeführt. Die Beweisfrage des Gerichts zur individuellen Rückfallwahrscheinlichkeit

¹⁵⁴ Kunkel aaO

¹⁵⁵ Weinand, Fn.53 S.41 mit Nachw.

¹⁵⁶ Kunkel aaO.

¹⁵⁷ Weinand Fn.53 S.41 mit Hinweis auf Kunkel aaO; ders. ZfS 1996, 37-42.;

ferner Himmelreich, MPU Begutachtung 2.Aufl.1999 S. 78 Rn.270 ff; ders. DAR 1993 S.127, 130.

dieses Klägers wurde vom Obergutachter wie folgt beantwortet (Gutachten 1991 S.117,122):¹⁵⁸

Bei Blutalkoholkonzentrationswerten über 1,6 ‰ beim Führen eines Kraftfahrzeugs kann davon ausgegangen werden, dass eine regelmäßige Alkoholaufnahme von wesentlich mehr als 80 g täglich über längere Zeiträume mit hoher Sicherheit anzunehmen ist. Dies ist eine Alkoholmenge, bei der regelmäßig schwere gesundheitliche Belastungen einzutreten pflegen, so dass es angemessen erscheint, eine Konzentrationstoleranz von 1,6 ‰ und mehr als „pathologische Toleranz“ zu bezeichnen, da sie ja einen chronischen Alkoholkonsum bzw. –missbrauch voraussetzt. ...

Normgerechtes Verhalten im Verkehr kann angesichts der Vorgeschichte des Probanden und seines problematischen Trinkverhaltens nur durch eine dauerhafte, stabile Alkoholabstinenz erreicht werden ...

Das OVG Schleswig schloss sich dieser Auffassung mit mehreren Urteilen vom 11.3.1992 und 7.4.1992¹⁵⁹ in Fällen mit der gleichen Alkoholproblematik an und hielt die Kläger für ungeeignet, weil ihre Eignung nur nach dauerhafter Abstinenz wiederhergestellt sein konnte, diese zufriedene, als sinnvoll erlebte Alkoholkarenz von ihnen aber noch nicht erreicht, ihre zeitweise Abstinenz nur durch das anhängige Gerichtsverfahren motiviert und in der Zeit danach von ihnen keine dauerhafte Abstinenz geübt worden sei. Die 1,6 ‰ BAK Grenze des Gutachters und die Abstinenzforderung wurde vom Gericht für überzeugend befunden.

Die obergutachtliche Arbeit und die wissenschaftliche Forschung am Kölner Institut für Psychologie hatte sonach Erfolg. Die Auffassung der Kritiker setzte sich in diesen Entscheidungen nicht durch.

d) Die rechtspolitische Wirkung der Vorarbeiten des Obergutachters

Die Arbeit des Obergutachters ist Grundlage der Fassung der Vorschrift über die „Klärung von Eignungszweifel bei Alkoholproblemen“ in § 13 Nr.2 c FeV und der Anlage 8.4 der Anlage 4 der FeV geworden, auch die Begutachtungsleitlinien haben diese Auffassung als Anleitung für die Gutachter übernommen.¹⁶⁰ Zur Vorbereitung der Entscheidung der Fahrerlaubnisbehörde über die Fahrerlaubniserteilung muss die Behörde anordnen, dass ein Gutachten einer BfF beizubringen ist, wenn ein Fahrzeug (Kraftfahrzeug oder Fahrrad) im Straßenverkehr mit einer BAK von 1,6 ‰ oder mehr geführt wurde.

Der Entwurf des BMV hatte statt 1,6 ‰ noch 2,0 ‰ enthalten. Der Bundesrat änderte diesen Entwurf mit folgender Begründung:

Nach einhelliger Auffassung in Wissenschaft und Literatur entspricht die bisher in der Fußnote 7 der Anlage 1 der Eignungsrichtlinien zu § 12 StVZO enthaltene Differenzierung, eine MPU bei einer BAK von 2,0 Promille oder mehr bzw. bei einer BAK von 1,6 bis 1,99 Promille und zusätzlichen Anhaltspunkten anzuordnen, nicht mehr dem aktuellen Forschungsstand. Vielmehr ist davon auszugehen, dass alkoholauffällige Kraftfahrer bereits mit einer BAK ab 1,6 Promille über deutlich normabweichende Trinkgewohnheiten und eine ungewöhnliche Giftfestigkeit verfügen. Da diese Personen doppelt so häufig rückfällig werden wie Personen mit geringeren Blutalkoholkonzentrationen ist das Erfordernis zusätzlicher Verdachtsmomente

¹⁵⁸ Vgl. dazu auch neuerdings Stephan, zitiert bei Schubert/Mattern, Beurteilungskriterien, 2005, S.34.

¹⁵⁹ OVG Schleswig v.11.3.1992 NZV 1992,379 mit Anm. von Mahlberg ; v.7.4.1992 BA 29 (1992)

285=DAR 1992,314; v.7.4.1992 ZfS 1992,286; vgl. die Kritik von Himmelreich DAR 1993, 127,130.

¹⁶⁰ unter 3.11.2 Abs.4 der Begutachtungs-Leitlinien.

nicht mehr vertretbar. So hat das Schleswig-Holsteinische Obergerverwaltungsgericht entschieden, dass es die dem Urteil ... zugrundeliegenden grundsätzlichen Ausführungen eines Gutachtens in diesem Sinne künftig in anhängigen Verfahren berücksichtigen werde. Insbesondere die obligatorische Anordnung zur Beibringung eines Gutachtens ab einer BAK von 1,6 ‰ ohne weitere Auffälligkeiten auch bei Ersttätern wird seitdem in der ständigen Rechtsprechung des OVG bestätigt. Dieses wird auch zunehmend in anderen Ländern praktiziert und ist bisher nicht gerichtlich beanstandet worden.

Die Verordnungsgeber brauchten zur Notwendigkeit einer stabilen Abstinenz keine Normierung zu schaffen, da sie nur eine Pflicht zur medizinisch-psychologischen Begutachtung für Fahrerlaubnisinhaber und –bewerber einführen wollten, die mit 1,6 ‰ BAK als Führer eines Kraftfahrzeugs auffällig geworden waren. Die Entscheidung über die Notwendigkeit eines Abstinenzverhaltens dieses Personenkreises unterlag nicht der Normsetzungsbefugnis des Verordnungsgebers, sondern der Einschätzung der Gutachter.

Die Arbeit dieses Obergutachters ist vom Verordnungsgeber, dem BMV und dem zustimmungsberechtigten Bundesrat, in vollem Umfang anerkannt und damit für das Fahrerlaubnisrecht maßgebend geworden.

Resümee

1. Die vorbeugende Gefahrenabwehr im Straßenverkehrsrecht ist auf eine aussagekräftige medizinisch-psychologische Begutachtung von verkehrsrelevant auffälligen Kraftfahrern angewiesen. Der größte Teil der jährlich notwendigen ca. 112.500 Begutachtungen muss in den nach neuestem medizinisch-psychologischem Standard arbeitenden Begutachtungsstellen für Fahreignung mit einem maßvollen Aufwand an Zeit und Kosten bewältigt werden. Die grundrechtlich garantierte Verkehrsfreiheit des Einzelnen und der hohe Anspruch der Allgemeinheit an die Verkehrssicherheit fordern von dem schutzpflichtigen Staat die Einrichtung von amtlich anerkannten Obergutachterstellen für problematische und grundsätzliche Fälle der Beurteilung der Fahreignung.
2. Diese Obergutachterstellen sollen an Universitäten angebunden sein, damit ihre Begutachtungspraxis im Rahmen von interdisziplinärer Zusammenarbeit ohne Zeitdruck und wirtschaftliche Zwänge geleistet werden kann und auf diese Weise die Entwicklung der wichtigen Fahreignungsdiagnostik gefördert wird.
3. Die Bundesrepublik hat aufgrund ihrer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz im neuen Straßenverkehrsrecht die amtliche Anerkennung sowohl der Begutachtungsstellen für Fahreignung als auch die der Obergutachterstellen für die Fahreignungsbegutachtung formell gesetzlich festgelegt. Die Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse fordert keine bundeseinheitliche Regelung über die Erforderlichkeit und Aufgabenstellung sowie über die Fortführung oder Neueinrichtung von Obergutachterstellen durch die Länder.

4. Die Bundesländer haben mit Rücksicht auf diese begrenzte Gesetzgebungskompetenz des Bundes die Gestaltungsrechte für die Regelungen der Rechtsverhältnisse der Obergutachterstellen für die Fahreignungsbeurteilung. Die Einschätzungsprärogativen der Landesgesetzgeber und der Anerkennungsbehörden sind durch Grundrechte streng begrenzt, wichtige öffentliche Interessen fordern die Etablierung der Stellen.
 5. Die Einrichtung von Obergutachterstellen hat bedeutende verwaltungspraktische Bedeutung. Für die zuverlässige medizinisch-psychologische Beurteilung problematischer und grundsätzlicher Fälle und für eine verfassungskonforme Eignungsbeurteilung durch die Entscheidungsträger hätte es Nachteile, wenn die Entscheidungsträger oder die Betroffenen im Einzelfall wegen Fehlens von Obergutachtern auf eine Suche nach „weiteren Gutachtern“ außerhalb der Begutachtungsstellen für Fahreignung verwiesen würden.
 6. Obergutachter haben in der Vergangenheit bedeutsame Hilfen für die Verwaltungs- und Gerichtspraxis gegeben. Das neue Fahrerlaubnisrecht und die dynamisch voranschreitende wissenschaftliche Forschung auf den Gebieten der Verkehrsmedizin und der Verkehrspsychologie fordern für die Zukunft unabweisbar die Einrichtung von Obergutachterstellen mit aktiver Mitarbeit in der Fahreignungsdiagnostik und Engagement in der wissenschaftlichen Forschung.
 7. Diese praxisorientierte wissenschaftliche Arbeit der Obergutachterstellen hat in der jüngsten Vergangenheit wegweisende rechtspolitische Maßgaben für das neue Fahrerlaubnisrecht entwickelt. Ihre Initiativen auf der Grundlage der engen Verbindung ihrer Gutachterpraxis mit der zukunftsgerichteten Wissenschaft sind für die Rechtsentwicklung im Fahrerlaubnisrecht unentbehrlich.
-

Literatur

Aderjan (Hrsg.)

Marker missbräuchlichen Alkoholkonsums – klinische und rechtliche Bedeutung - 2000

Bayerlein (Hrsg.)

Praxishandbuch Sachverständigenrecht 1990

Beine, Winkler, Hampel, Himmelreich, Undeutsch, Lange, Preisendanz

Aktuelle Probleme des Verkehrsrechts 1981
Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V.
(DVWG) Reihe B: Verkehrswissenschaftliches Seminar

Berz, Burmann

Handbuch des Straßenverkehrsrechts Band 2 2005

Bode

Der neue EU-Führerschein, Praxisorientierte Einführung,
Texte, Tabellen, 1998

Bode/Winkler

Fahrerlaubnis – Eignung, Entzug, Wiedererteilung
3. Auflage 2000, 4.Auflage 2003

Bode

Anerkennung medizinisch-psychologischer Untersuchungsstellen, 1995
in: Schriftenreihe Recht & Technik, herausgegeben vom Verband
der Technischen Überwachungs-Vereine e.V. Essen, Band 13

Bouska, Laeverenz

Fahrerlaubnisrecht – Straßenverkehrsgesetz, Fahrerlaubnis-Verordnung,
Strafgesetzbuch, Strafprozessordnung, Internationale Regelungen,
3.Auflage 2004, 2.Auflage, Autor Bouska 2000

Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft

30. Deutscher Verkehrsgerichtstag 1992 – 30.VGT 1992 -
35. Deutscher Verkehrsgerichtstag 1997 - 35.VGT 1997 –

Gemeinsamer Beirat für Verkehrsmedizin beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und beim Bundesministerium für Gesundheit

Begutachtungs-Leitlinien zur Kraftfahrereignung, 6.Auflage, Februar 2000
Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen,
Mensch und Sicherheit Heft M 115 (BASt)

Gehrmann, Undeutsch

Das Gutachten der MPU und Kraftfahrereignung, 1995

Greißinger (Hrsg.)

Arbeitsgemeinschaft Verkehrsrecht – Festschrift zum 25-jährigen Bestehen
2004

Hansjosten, Schade,

Legalbewährung von Fahranfängern,
Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen,
Mensch und Sicherheit Heft M 71 (BASt)

Haus

Das verkehrsrechtliche Mandat, Band 3 Verkehrsverwaltungsrecht 2004

Hebenstreit, Heinrich, Klebe, Kroj, Spoerer, Schneider, Walther, Winkler, Wuhrer

Kurse für auffällige Kraftfahrer , Zwischenberichte 1978,1979
1980, 1981
Schlussbericht 1982
Projektgruppe der Bundesanstalt für Straßenwesen, Bereich Unfallforschung

Hentschel

Straßenverkehrsrecht 38.Auflage 2005

Hettenbach, Kalus, Möller, Uhle

Drogen und Straßenverkehr, 2004

Himmelreich, Janker

MPU Begutachtung mit geändertem StVG und der neuen
Fahrerlaubnis-VO 2.Auflage 1999

Holte, Albrecht

Verkehrsteilnahme und –erleben im Straßenverkehr bei Krankheit
und Medikamenteneinnahme, Juli 2004
Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen,
Mensch und Sicherheit Heft M 162 (BASt)

Ipsen

Staatrecht Band 2 , 3.Auflage 2000

Isensee, Kirchhof

Handbuch des Staatrechtes Band III 1988

Janiszewski, Jagow, Burmann

Straßenverkehrsrecht, Kommentar 17.Auflage 2002

Kroj (Hrsg.)

Psychologisches Gutachten Kraftfahreignung 1995

Leibholz, Rinck, Hesselberger,

Grundgesetz, 7.Auflage 1993

Lenz

Internationale Erfahrungen mit neuen Ansätzen zur Absenkung
des Unfallrisikos junger Fahrer und Fahranfänger, Oktober 2002
Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen,
Mensch und Sicherheit Heft M 144 (BASt)

Madea, Burkhard (Hrsg.)

Praxis Rechtsmedizin 2003

Mattern, Krause

Kongressbericht 2003 der Deutschen Gesellschaft
für Verkehrsmedizin e.V. 32. Jahrestagung, 2003
Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen,
Mensch und Sicherheit Heft M 152 (BASt)

Maunz, Dürig,

Grundgesetz, Kommentar, 1984 (Lieferung 23)

v.Münch, Kunig,

Grundgesetz 3.Auflage 1996

Schubert, Schneider, Eisenmenger, Stephan

Begutachtungs-Leitlinien zur Kraftfahrereignung – Kommentar,
Januar 2002

Schubert, Mattern

Urteilsbildung in der medizinisch-psychologischen
Fahreignungsdiagnostik – Beurteilungskriterien, 2005

Stern

Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland 3.Auflage 1996

Vollrath, Löbmann, Krüger, Schöch, Widera, Mettke

Fahrten unter Drogeneinfluss – Einflussfaktoren und
Gefährdungspotential , September 2001
Interdisziplinäres Zentrum für Verkehrswissenschaften
an der Universität Würzburg
Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen,
Mensch und Sicherheit Heft M 77

Weinand

Neuere Entwicklungen und Erkenntnisse in der
Fahreignungsbegutachtung, September 1994
Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen,
Mensch und Sicherheit Heft M

Weinand

Kompensationsmöglichkeiten bei älteren Kraftfahrern mit
Leistungsdefiziten, Juni 1977
Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen,
Mensch und Sicherheit Heft M 77

Winkler, Jakobshagen, Nickel

Rückfälligkeit von Teilnehmern an Kursen für wiederholt alkoholauffällige
Kraftfahrer nach fünf Jahren, Technischer Überwachungs-Verein Hannover
e.V. ,Medizinisch-Psychologisches Institut

Bericht zum Forschungsprojekt 7714/10 der Bundesanstalt für
Straßenwesen, Januar 1991

Wittkowski, Seitz

Praxis der verkehrspsychologischen Eignungsbegutachtung 2004

Abkürzungen

BA	Blutalkohol, Alcohol, Drugs and Behavior, herausgegeben vom Bund gegen Alkohol und Drogen im Straßenverkehr e.V. B.A.D.S., zugleich Publikationsorgan der Deutschen Gesellschaft für Verkehrsmedizin
BAST	Bundesanstalt für Straßenwesen
BGH	Bundesgerichtshof
BMV	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DAR	Zeitschrift Deutsches Autorecht, herausgegeben vom ADAC, ADAC Verlag GmbH
DÖV	Zeitschrift Die Öffentliche Verwaltung
DVB1	Zeitschrift Deutsches Verwaltungsblatt
GewArch	Zeitschrift Gewerbearchiv
NJW	Zeitschrift Neue Juristische Wochenschrift
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht, Verlag C.H.Beck
VerkMitt	Verkehrsrechtliche Mitteilungen
VkBl	Verkehrsblatt
ZfS	Zeitschrift für Schadensrecht, Anwalts-Verlag
ZVS	Zeitschrift für Verkehrssicherheit, TÜV Verlag